Treasury Board of Canada Secretariat
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Meeting the Expectations of Canadians

Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations

Canada

105-03331/

© Her Majesty the Queen in Right of Canada,
represented by the President of the Treasury Board, 2005
Catalogue No. BT33-4/1-2005
ISBN 0-662-68755-8

This document is available in alternative formats upon request
and on the Treasury Board of Canada Secretariat's Web site at the following address:
www.tbs-sct.gc.ca

Table of Contents

Executive Summary 1

1. Introduction 3

2. Defining Good Governance in an Era of Increased Public Scrutiny 6

   2.1 The Principles of a Sound Governance System 7

3. The Role of Crown Corporations — Flexible and Autonomous Instruments for the Delivery of Public Policy 9

   3.1 A Brief History of Crown Corporations as Policy Instruments 9

   3.2 The Diversity of Crown Corporations 10

   3.3 The Autonomy of Crown Corporations 10

   3.4 The FAA and the Governance of Crown Corporations 11

4. Strengthening Governance — Clarifying Accountabilities and Assigning Roles and Responsibilities 14

   4.1 Clarifying Accountabilities 14

   4.2 The Role of the Minister 16

   4.3 The Role of the Board of Directors — Translating Public Policy into Efficient and Ethical Operations 19

   4.4 The Role of Parliament — Legislation, Oversight and Scrutiny 21

5. Boards of Directors — Building Solid Foundations 22

   5.1 Making Boards More Effective — Ensuring Independence 22

   5.2 Setting Expectations — Directors' Responsibilities 24

   5.3 Clarifying Responsibilities — Board Mandate and Committee Charters 25

   5.4 The Right Foundation — Reinforcing Director Orientation, Education, and Evaluation 25

   5.5 What Every Board Needs: The Audit Committee 26

6. Appointments 28

   6.1 Appointments by the Governor in Council to Crown Corporations 28

   6.2 The Appointment Process 29

   6.3 Succession Planning 32

7. Reporting — Making Transparency and Accountability Come to Life 34

   7.1 Reporting 34

   7.2 Certification 35

   7.3 Access to Information 36

   7.4 Disclosure of Wrongdoing 37

8. An Outsider's View on the Inside — Annual Audit and Special Examination 38
8.1 Annual Audit 38
8.2 Special Examination 39
9. Other Issues 41
9.1 Compensation 41
9.2 Indemnification of Directors 41
10. Conclusion 43
11. Summary of Measures 45
Appendix A: Individuals Consulted 51
Appendix B: Parent Crown Corporations and Incorporation Data 57

Executive Summary

Crown corporations play a vital role advancing government policy priorities and objectives in critical sectors from transportation and agriculture to culture and communications. With a mixture of public policy and commercial objectives, they are extraordinarily diverse and range in size from less than five employees to more than 45,000. Strengthening Crown corporation governance is an important element in the Government of Canada's agenda to strengthen public sector management.

The government will take action in several key areas.

The government will clarify the accountability structure for Crown corporations. The responsible Minister will be identified as the government's representative and the Minister's accountability to Parliament for the discharge of responsibilities related to this role will be affirmed. Ministers are ultimately accountable to Parliament for the overall effectiveness of Crown corporations in their portfolio, in addition to being answerable for all activities of the Crown corporation, including its day-to-day operations. The Board of Directors is accountable to the responsible Minister for the stewardship of the corporation. The chief executive officer (CEO) of the corporation is accountable to the Board of Directors.

The government will reinforce the notion of active ownership. The responsible Minister, as the representative of the owner, will be required to provide Crown corporations' Board of Directors with a clear statement of the government's policy priorities and performance expectations for the corporation, which would form the basis of a periodic review of the corporation's performance.

Governance experts agree that a critical element of achieving sound governance is choosing qualified directors to sit on Boards. The government will further refine the appointment process for chairs, directors, and CEOs so that it is not only transparent, professional, and competence-based, but is also consistent with the ability of the government to exercise its responsibilities as owner.

In the arena of corporate governance, the government has drawn upon best practices including those from the private sector where their application to the public sector is desirable. Measures include ensuring that boards are independent from management, providing orientation and continuing education programs for directors, and mandating the use of evaluations. Audit

committee composition requirements will also be revised to ensure that individuals chosen for audit committee work have the requisite qualifications. Audit committees will have direct oversight responsibilities for both external and internal audit functions.

To improve transparency, the government will extend the *Access to Information Act* to 10 of the currently 18 exempt Crown corporations and will examine means of including the remaining corporations under the Act in ways that protect their commercially sensitive information. Protection for journalistic sources will also be developed.

The government will also make significant changes to the audit regime of Crown corporations. The Auditor General of Canada will be made auditor or joint auditor of all Crown corporations and will be given the authority to conduct special examinations in all Crown corporations. With respect to the special examinations, the government will introduce a more flexible and transparent regime. The Auditor General will determine the frequency of special examinations for each corporation given their mandate, business lines, and risks. The special examination will be made available to the responsible Minister, Treasury Board, and Parliament.

Crown corporations will also be subject to the proposed *Public Servants Disclosure Protection Act*, Bill C-11, which will establish a mechanism for the disclosure of wrongdoing in the public sector and protect public servants who make disclosures. The proposed legislation provides substantial protection in law from reprisal for good faith disclosures and requires all federal institutions to establish their own codes of conduct and an internal disclosure mechanism.

These measures represent a significant step forward to strengthen the governance of Crown corporations. The government will act in a timely manner to implement the measures outlined in this report.

1. Introduction

Good governance requires transparency and accountability. Together, transparency and accountability build trust. No institution, no matter its size or mandate, can remain viable for very long if the bonds of trust are broken by the failure or perceived unwillingness to disclose information, explain decisions, and justify actions. Indeed, transparency is what makes accountability possible—not least because trust depends as much on being seen to be accountable by operating in a transparent manner as it does on meeting specific accountability requirements—whatever form they may take. In democratic societies, the people—whose interests institutions have been created to serve—possess not only the right but also the responsibility to access institutions, to analyze their information responsibly, and to participate in purposeful processes with these institutions.

Recently, the attention of Parliament, the news media, and Canadians has been focussed on the findings of the Auditor General's Report of November 2003 on *Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research*. In this report, the governance and activities of six of Canada's Crown corporations came under scrutiny. These organizations are correcting the deficiencies highlighted by the Auditor General. Nevertheless, as announced on February 10, 2004, as part of a package of initiatives to strengthen transparency, oversight, accountability, and management across the entire federal public sector, the Government of Canada made a commitment to take a thorough look at the governance and accountability framework for all of its Crown corporations, and to report to Parliament on its findings.

What Canadians are Saying About Accountability

Canadians are seeking the same assurances from all levels of government: that governments will

- spend taxpayers' money as though it were their own;
- provide better and more accessible information on how public funds are being used and what outcomes result from public expenditures;
- keep the promises that they make; and
- provide independent, non-political oversight to monitor whether governments are fulfilling their responsibilities and provide citizens with trustworthy information especially with respect to health, safety, the environment and the sound management of resources.

— J. Abelson, Ph.D., and F. Gauvin, M.A., Canadian Policy Research Networks Inc., for Treasury Board of Canada Secretariat (May 2004)

No comprehensive public review[1] of the governance and accountability framework under which federal Crown corporations operate has been conducted in this country in 20 years. In 2004, the Government of Canada believed that the time had come for such a review, particularly in light of the fact that improvements to corporate governance including transparency and accountability are being implemented in the private sector, in other jurisdictions in Canada, and in other countries. Ideally, the Government of Canada's Crown corporations should be leaders as opposed to followers in adopting new and innovative best practices for effective governance, transparency, and accountability suited to the challenges of the 21st century. Furthermore, the government should be enabling its Crown corporations to excel as models of good governance by removing impediments to innovation and by reforming the ways in which the federal government performs its oversight role.

At the heart of this review exercise is the following question: How can the Government of Canada improve the effectiveness of the current governance framework so that the programs and services delivered by Crown corporations respond to Canadians' interests and needs as well as meet Canadians' standards and expectations for ethical conduct and operations for all public institutions?

The government firmly believes it can and this document is the start. Its primary purpose is to announce a series of measures addressing the pillars of good governance, including transparency and accountability, that the government intends to take. The document is also meant to educate and stimulate an informed dialogue with parliamentarians and Canadians about these measures and others that may be needed. It provides explanatory and, in some cases, historical information aligned with the main findings from a comprehensive literature review and consultations with experts outside government[2] about what is needed to improve Crown corporation governance.

The six main findings discussed in this document are as follows:

1. **There is a need to reassert the role of Crown corporations as instruments of public policy.** (Chapter 3)

2. **The accountability regimes for Crown corporations require clarification and strengthening as do the stewardship roles of Boards of Directors.** (Chapters 4 and 5)

3. **The appointment process for chairs, CEOs, and directors of Crown corporations needs to reflect appropriate governance standards**. (Chapter 6)

---

1. An internal review was conducted in 1991 that led to some technical amendments to Part X of the *Financial Administration Act* (FAA).
2. See Appendix A.

4. **Boards of Directors need to be better equipped to fulfill their responsibilities.** (Chapters 5 and 6)

5. **The governance regime for Crown corporations should keep pace with best practices, including private sector reforms where applicable, while accommodating the differences between public and private sector corporations.** (Chapter 5)

6. **A greater degree of transparency should be brought to the activities and operations of Crown corporations.** (Chapters 7 and 8)

The underpinnings of good governance—legitimacy, transparency, and accountability—are explained in Chapter 2.

It should be noted that, although a federal Crown corporation, the Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB) is unique because it—like the Canada Pension Plan (CPP) itself—is jointly governed by federal and provincial governments. Any legislative and regulatory changes affecting the CPPIB must be approved by two-thirds of the provinces representing two-thirds of Canada's population before they can take effect. The CPP has in place a policy review process that requires federal and provincial governments to review the plan every three years. During the current triennial review, expected to be completed by the end of 2005, federal and provincial governments will review the measures of this report in a CPPIB context. The Bank of Canada also has a governance framework that reflects its unique mandate and role. The measures contained in this report will not be applied to the Bank of Canada.

The government has not yet addressed all the issues pertaining to the governance of Crown corporations. Chapter 9 provides an overview of those areas that require further examination, including compensation and indemnification of directors. Moreover, this report does not cover issues related to the operations of Crown corporations such as contracting practices or financial management and restricted transactions.

The entire list of measures is provided in the last chapter of the report. For more information on individuals consulted for this review, please see Appendix A.

2. Defining Good Governance in an Era of Increased Public Scrutiny

Over the past decade, a time of increasing fiscal discipline and increasing demand for participation in the public policy process, the public sector in Canada has gone through several waves of transformation.[3] This has led to the rise of more public-private partnerships and the creation of institutional arrangements that involve third parties. More programs and services are being delivered by non-governmental organizations. These arrangements have been viewed as cost-effective alternatives to direct delivery by government and as better able to respond more rapidly to changing needs. They have changed the way governments operate, creating new entities with public mandates, including new Crown corporations, and introducing management practices from the private and not-for-profit sectors into the public sector.

However, over this same period, a series of corporate scandals and failures in the private sector have led to significant decreases in the value of shares and increased the public's scrutiny of private sector governance practices. They have raised the thorny issues of who should have been protecting shareholders' interests and who should be held accountable for the performance of corporations. Institutional investors in particular have pressed for reforms aimed at strengthening the legitimacy of boards of directors and their role of guiding, governing, and overseeing corporations. Strong Boards of Directors can serve as a mechanism — along with regulators and law enforcement agencies — to protect the interests of shareholders and other stakeholders, and thereby ensure a sound market system. Governments, regulatory bodies, and stock exchanges are using their authorities to put in place measures requiring Boards of Directors to govern seriously and effectively.

Naturally, similar pressures to reform the governance of private sector corporations extend to those in the public sector. Specialized organizations, institutional investors, and the general public are all pressing for more transparency and accountability in the way private and public institutions manage their operations.

---

3. Key initiatives include Getting Government Right (1994-1996); La Relève (1996); Government On-Line (2000); Results for Canadians (2000); HR Modernization (2003); and Strengthening Public Sector Management (2004).

In this more demanding environment, good public governance is understood to be about relationships, based on shared values and principles, between citizens, the government, and entities that exercise state delegated power for the management of public policies, resources, and services. The sound management of resources and the implementation of policies and programs that respond to the expectations of the citizenry largely depend on the government's ability to establish good governance arrangements with and within these entities. Crown corporations — as public institutions — created, mandated and entrusted by Parliament to serve Canadians, are an integral part of this new dynamic.

2.1 The Principles of a Sound Governance System

There are several elements required in a sound governance system: clarity of objectives and expectations, clear lines of accountability, transparency in the application of and compliance with rules, and a culture based on a solid ethical foundation. In this context, clarity of roles, responsibilities and accountabilities is essential.

In our system of responsible government, Parliament, the body elected to represent Canadians, is sovereign under the Constitution. The elected government of the day can only govern if it maintains the confidence of the House of Commons. Parliament has three main responsibilities: (1) to adopt laws that govern and regulate the relations among citizens, groups, and institutions; (2) to vote on taxation and supply; and (3) to hold the government to account for use of its executive authority. Canadians elect the government to govern them and the government in turn may task different institutions including Crown corporations with achieving public policy objectives and delivering services to Canadians. At the core of our system is a democratic contract between citizens and institutions based on the principles of legitimacy, accountability, and transparency. In the Canadian context, the legitimacy of public institutions is embodied in law and/or in long-standing practices. The FAA and the specific statutes creating Crown corporations provide the legal framework of action for the government and the corporations themselves.

The principle of accountability is central to our system of democratic governance, characterized by the accountability of the executive to the democratically elected legislature. Accountability can be defined as "a relationship based on the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations."[4] Because they exercise executive power, Crown corporations are accountable for their decisions and actions to Parliament through a responsible Minister. Ministers are ultimately accountable to Parliament for the overall effectiveness of Crown corporations in their portfolio, in addition to being answerable for all activities of the

4. *Modernizing Accountability Practices in the Public Sector*, 1998, Treasury Board of Canada Secretariat and the Office of the Auditor General

Crown corporation, including its day-to-day operations. The Minister is, however, accountable at a systemic level, for example, for ensuring the right organizational structures and governance arrangements are in place and that qualified people are recommended for appointment as directors. When required, the responsible Minister also must take action to protect the public interest, for example, by issuing a directive. In short, while the corporation has day-to-day autonomy, Parliament will ultimately look to the Minister to ensure that the corporation is delivering efficiently and effectively on its mandate.

The principle of transparency implies that the public has the right and should have the means to assess whether or not the government is delivering on its policy commitments and whether or not public funds are being managed effectively. Laws such as the *Access to Information Act* and other tools such as annual reports have improved the transparency of public institutions, including Crown corporations. By disclosing publicly and by reporting accurately on their commercial and non-commercial activities, Crown corporations build public confidence in their capacity to deliver their mandate.

Good governance of Crown corporations relies on a consistent application of these principles in a way that respects the attributes and responsibilities of each actor: Parliament to hold government to account; the government to ensure that its policies and services meet the needs and expectations of Canadians; and Crown corporations to achieve value for money in delivering on the government's public policy. By exercising these responsibilities in a transparent manner, the actors demonstrate that they have integrity and are making a credible contribution to the governance and oversight of Crown corporations.

3. The Role of Crown Corporations — Flexible and Autonomous Instruments for the Delivery of Public Policy

Crown corporations derive their raison d'être from their statutory role as instruments of public policy. A large number of them, however, operate in a business environment where they may sometimes find it challenging to manage both their commercial and public policy objectives. Academics, experts, and practitioners agree that the accountability frameworks provided by the FAA and the specific statutes under which some Crown corporations operate have, until recently, attained the balance necessary to accommodate these tensions. The government is of the view that a more consistent application of authorities provided in the FAA and a clearer accountability regime are required now to strengthen governance.

Crown corporations have been part of the Canadian public sector for close to a century. They have played a vital role in key activities such as transportation, power generation, and communications where private enterprises were unwilling or unable to provide the necessary services. With their mixture of public policy and commercial objectives, Crown corporations, such as the Canadian Broadcasting Corporation and Canada Post Corporation, play critical roles promoting the country's identity and connectedness.

3.1 A Brief History of Crown Corporations as Policy Instruments

The first federal Crown corporation—the Canadian National Railway Company—was created in 1922 out of more than 200 companies, many of them insolvent, after the government became owner of the Canadian Northern Railway Company in 1918. The Bank of Canada was created as a private company through the *Bank of Canada Act* in 1934 and was subsequently nationalized in 1938.

In 1981, all parties in the House of Commons supported the conversion of the Post Office Department into a Crown corporation, after numerous attempts by federal governments over the previous decade had failed to remedy unsatisfactory postal service and address operational, financial, and labour challenges. The Canadian Air Transport Security Authority became a Crown corporation in 2002 to manage several key aviation security services in Canada

previously provided by airlines, airports, and others, but perceived to be inadequate after the terrorist attacks in the United States.

Over the last 20 years, federal governments have created 26 new Crown corporations. Several started as completely new organizations; others were previously subsidiaries of Crown corporations, and in some isolated cases the government acquired ownership of existing corporations. In all instances, the federal government has used, and continues to use Crown corporations to deliver public policy when the private sector, other levels of government, or federal departments and agencies cannot satisfy adequately the needs and interests of Canadians. (For a list of all current Crown corporations and the dates they were established, please see Appendix B.)

3.2 The Diversity of Crown Corporations

The current complement of Crown corporations is a diverse set of organizations.[5] They range in size from fewer than five employees to more than 45,000. Their asset bases are also diverse. The corporations operate in different social and economic sectors such as transportation, agriculture, heritage and the arts, and international trade. In their respective spheres of influence these corporations advance government policy priorities and objectives. Some corporations are almost completely funded by government appropriations while others, primarily those with a commercial orientation, tend to be self-sufficient or profit-making. A few corporations receive government funding to manage and administer discrete government programs in addition to their other lines of business. Some corporations are agents of the Crown and some pay dividends. The set of corporations includes those with regulatory or quasi-regulatory authorities. Strengthening the governance and accountability regime of Crown corporations requires that we take full account of this diversity.

3.3 The Autonomy of Crown Corporations

Crown corporations are used to pursue certain public policy objectives, especially when autonomy is a key requirement. Their structure and financing allows for autonomy in the following two complementary ways:

1. in terms of independence and credibility as non-partisan, non-political providers of services, such as the promotion and development of cultural industries or the formulation and implementation of Canada's monetary policy; and

---

5. A full account of the diversity of Crown corporations can be found in the Treasury Board President's annual report to Parliament entitled *Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada.*

2. in terms of day-to-day operations (including the management of financial, human, and physical assets), thereby enabling the organization to respond directly to customer demands in a business environment where private sector companies would not be viable because of market size or the level of risk.

While they operate at arm's length from the government, as public institutions, Crown corporations are ultimately accountable to the government. The government has a range of instruments to influence the conduct of Crown corporations, such as amendments to the constituent Acts of corporations, directive power (see sidebar), approval of corporate plans, appointment of individuals to key positions, and approval and guarantee of the financing of corporations.

Crown corporations for their part concentrate on the delivery of services and operational matters. Wholly owned by the government and subject to an annual audit, they are governed by a Board of Directors. The Board assumes responsibility for the stewardship of the organization, providing strategic direction, overseeing management performance, and holding the management to account.

What is Directive Power?

Directive power is the government's authority to intervene in the management of a Crown corporation by directing the Board of Directors to follow a particular course of action when the government believes it is in the public interest to do so.

The FAA requires that the appropriate Minister consult the Board of Directors prior to issuing a directive and that once issued, the Minister table the directive with both Houses of Parliament within 15 sitting days.

The directors of the corporation are required to implement the directive promptly, efficiently and with the requisite duty of care. Compliance with a directive is deemed to be in the best interests of the corporation.

3.4 The FAA and the Governance of Crown Corporations

Prior to 1984, there were 72 parent Crown corporations and 114 subsidiaries out of which 47 were scheduled in the FAA. Corporations that did not fall under the provisions of the Act followed the governance rules set out in their constituent acts, or in the *Canada Business Corporations Act* under which several were incorporated.

In 1984 the government adopted Part X of the FAA in order to bring a more standardized control and accountability regime to different classifications of Crown corporations. Part X features five divisions: Division I—Corporate Affairs, Division II—Directors and Officers of Crown Corporations, Division III—Financial Management and Control, Division IV—General, and Division V—Implementation of the North American Free Trade Agreement. Today, of 46 federal Crown corporations, 34 are classified under Part X of the FAA as Schedule III: Part I. Three are classified as Schedule III: Part II—the Royal Canadian Mint, Canada Post Corporation, and the Canada Development Investment Corporation. Nine are exempt from Part X, Divisions I through IV of the FAA.[6]

There are only a few differences between the requirements applicable to Crown corporations that fall under Part X of the FAA, Schedule III, Part I and Part II. Overall, these differences tend to give Part II corporations somewhat greater operational autonomy. The Governor in Council can move a Crown corporation from Schedule III, Part I, to Schedule III, Part II, only if the corporation

- operates in a competitive environment;
- is not ordinarily dependent on appropriations for operating purposes;
- ordinarily earns a return on equity; and
- has a reasonable expectation of paying dividends.

Key Distinctions between Schedule III: Part I and Part II

- Schedule III, Part I Crown corporations must submit annually for approval a corporate plan, capital budget and operating budget, but Schedule III, Part II Crown corporations must submit annually only a corporate plan and capital budget.
- Schedule III, Part II Crown corporations must include a dividend proposal in their corporate plan.
- The Auditor General of Canada has the right, at his/her option, to be appointed auditor of any Schedule III, Part I Crown corporation. The Governor in Council may appoint a private sector auditor for any Schedule III, Part II, unless the constituent act of the corporation names the Auditor General as the external auditor.
- Crown corporations not exempted from the Part X, Divisions 1 through 4 of the FAA must have a special examination. The special examiner forwards the special examination report to the Board of Directors. The special examiner of Schedule III, Part I corporations can, where he/she believes the report contains information of interest to the responsible Minister or Parliament, report that information to the Minister or Parliament. The special examiner of Schedule III, Part II corporations is limited to reporting only to the Board of Directors.

6. Exempt Crown corporations are as follows: Canada Pension Plan Investment Board, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian Race Relations Foundation (also exempt from Division V), Telefilm Canada, Bank of Canada, International Development Research Centre, National Arts Centre Corporation, Public Sector Pension Investment Board, and Canada Council for the Arts.

The nine exempt Crown corporations are subject only to their individual constituent acts although these often reflect the governance regime provided in the FAA. The most common variation from the standardized governance, control, and accountability regime in the FAA is to exclude the corporation from the obligation to submit annually a corporate plan for government approval. This measure, which applies mainly to several cultural corporations, was adopted to shield the explicit mandate assigned to the organization by Parliament against potential political interference.

Generally, corporations that enjoy greater independence also receive fewer benefits provided by the government. Crown corporations, other than the cultural organizations that are exempt from the requirements of Part X, Divisions I through IV of the FAA,[7] particularly those that do not submit a corporate plan or budgets for approval, do not receive government funding or loan guarantees. They do not enjoy agent status with the associated privileges and immunities, and do not have access to centralized government services available to government departments and some Crown corporations.

There are currently 43 parent Crown corporations and three subsidiaries of Crown corporations that must report on their activities as if they were parent organizations. No single governance framework could possibly meet the requirements of all 46 corporations given the diversity of their mandates, structures, and operating environments. Though not explicitly stated in the measures to strengthen the transparency and accountability of Crown corporations in this report, implementing them would have to take into account the nature of each corporation and its status under or outside the FAA.

---

7. This includes the Bank of Canada, the Canadian Race Relations Foundation, the Canada Pension Plan Investment Board, the Public Sector Pension Investment Board, and the International Development Research Centre.

4. Strengthening Governance — Clarifying Accountabilities and Assigning Roles and Responsibilities

4.1 Clarifying Accountabilities

Crown corporations operate in a complex environment—one in which they often need to deal with a mix of commercial and public policy objectives. The concept of shareholder, particularly as it applies to widely-held public companies, is not entirely transferable to Crown corporations, which may or may not have formal share capital. Functionally, the role of owner is exercised by the responsible Minister on behalf of the government of the day. The corporation is accountable to the responsible Minister, who is in turn accountable for the corporation to Parliament. The most explicit statement of this accountability is found in section 88 of the FAA, which states: "Each Crown corporation is ultimately accountable, through the appropriate Minister, to Parliament for the conduct of its affairs."

Section 88 reinforces two basic principles. First, that Parliament has the authority to hold the executive accountable, so that ultimately all instruments of the executive branch, Crown corporations included, are accountable to Parliament. Second, that the executive's accountability to Parliament is effected through the core constitutional convention of ministerial responsibility. However, during the course of this review it has become evident that section 88 could be interpreted in various ways.

First, section 88 ascribes accountability to the corporation. Though the corporation is a legal person, the question has arisen who precisely is accountable to the government for the corporation: the Board and its chair, or the CEO. Furthermore, the phrasing, "through a Minister to Parliament" has caused confusion about precisely to whom in government the corporation is accountable. For example, during the consultation phase of the review some CEOs and chairs voiced their belief that their accountability was to Parliament rather than to their responsible Minister. There was also confusion about who speaks authoritatively for the executive.

Although Part X of the FAA assigns roles and responsibilities to the responsible Minister, the Governor in Council, the Board of Directors, and even Parliament, the government has determined that the accountability structure under the legislation should be more clearly articulated. In particular, the following relationships should be set out explicitly.

Accountability and Answerability

Accountability is the means of enforcing or explaining responsibility. It involves rendering of account of how responsibilities have been carried out. It also includes taking any necessary corrective action if things go wrong and explaining how problems have been or will be corrected. Depending on the circumstances, it may entail accepting personal consequences for problems that the office holder caused or that could have been avoided or corrected if the office holder had acted properly.

Answerability is the duty to inform and explain but does not entail the personal consequences associated with accountability.

1. The responsible Minister is **accountable** to Parliament for the Crown corporation. The Minister is accountable for the discharge of his or her responsibilities under Part X of the FAA and constituent legislation, for the legislative and regulatory framework applicable to the corporation, and for the policy instruments of the government, including the provision of broad policy direction to the corporation. In addition, the Minister is **answerable** in Parliament for all activities of the corporation, including those pertaining to day-to-day operations.
2. The Board of Directors is accountable to the responsible Minister for the stewardship of the corporation.
3. The CEO is accountable to the Board of Directors for the management and performance of the corporation.

Measure #1

The government will clarify the accountability structure for Crown corporations, including in the FAA, in order to describe the relationships between Parliament, the responsible Minister, the Board of Directors and the CEO.

4.2 The Role of the Minister

As suggested earlier, the private sector concept of shareholder, particularly as applied to widely-held corporations, is used in the context of Crown corporations more or less as an approximation. Crown corporations may or may not have formal share capital. Either way, the Crown is the lawful owner of the corporation and the government of the day exercises authority on behalf of the Crown. While the Crown ultimately represents the Canadian people, they are not legally the shareholders of Crown corporations.

Authorities and duties of Ministers for Crown corporations assigned by the FAA

- Recommending the issuance of directives
- Recommending the appointment of directors, subject to the concurrence of the government
- Recommending corporate plans for approval by the government, and operating and capital budgets for Treasury Board approval
- Tabling annual reports and summaries of plans and budgets in Parliament
- Reviewing information from a special examination report
- Reviewing reports on material developments that have occurred in a corporation and answering questions in Parliament

Within the government, a variety of officials inevitably play a role with respect to Crown corporations – for example, in reviewing corporate plans or developing operational guidelines for broad application. These officials do not have direct authority over the Crown corporations. Rather, they provide support to the responsible Ministers as part of the governance regime for Crown corporations. However, there is confusion about who speaks authoritatively for the government to the corporation. It is the responsible Minister who does so, and whose role most closely equates to that of shareholder.

Measure # 2

The government will affirm, including through amendments to the FAA and other relevant statutes, that the responsible Minister is its representative.

The responsible Minister's role is central to the effective functioning of the governance and accountability framework. The distinctive nature of the relationship between the Crown corporation and the government makes the responsible Minister's role one that must be executed with skill and an appreciation for the distinct relationship. Crown corporations are instruments of the government for which the government is ultimately accountable, but they have operational autonomy for the specific purpose of keeping their day-to-day activities at arm's length from government.

This arm's-length relationship is reflected in the nature of a Minister's accountability for Crown corporations within his or her portfolio. Broadly speaking, Ministers are accountable at a systemic level: for appointments and framework legislation, as applicable; for review and approval of corporate plans; for assessing the ongoing relevance of the corporation's mandate

and its effectiveness as a policy instrument; and for providing broad policy direction to the corporation. Ministers are not accountable for the day-to-day administration and operations of the corporation. However, they must answer to Parliament—that is, provide information and explanations, as appropriate—for all of the corporation's activities. As previously noted, directors and senior executives of Crown corporations may facilitate Parliament's capacity to scrutinize the activities of Crown corporations and hold the government to account by appearing before parliamentary committees on behalf of the corporation to answer questions when invited.

Maintaining the balance between the autonomy of Crown corporations as arm's-length organizations and the government's overall responsibility for their effectiveness as instruments of public policy can be challenging. Overall, arm's-length status is maintained as long as Boards of Directors and corporate management remain effectively in charge of administration and management. The extent of a Minister's involvement will vary somewhat depending on the Act that establishes the corporation, but in all cases Ministers are required to provide the corporation with general guidance on the government's objectives and expectations. This review has found some need to enhance the ways in which the government influences the activities of Crown corporations.

The government, through the responsible Minister, has a range of instruments by which it may influence the activities of Crown corporations—from amendments to constituent acts, to mandate reviews, to the approval of restricted transactions. All of these instruments have been used at one time or another. However, there are three key vehicles for the issuance of policy guidance to Crown corporations: (1) the mandate provided in law; (2) the corporate plan approved on an annual basis; and (3) the power to issue a formal directive should it be necessary to direct the corporation to act in a specific manner in response to the public interest.

Of these vehicles, the Crown corporation's mandate provides the broadest level of policy guidance. The mandate sets out the corporation's goals, responsibilities and authorities, and identifies the powers of its Board. Typically, the mandate is defined with sufficient breadth to accommodate the range of possible roles and responsibilities envisaged for the corporation at the time of its creation. Consequently, when applied to specific circumstances, the mandate can be subject to divergent interpretations by the Minister, the Board of Directors, and the CEO. Moreover, several Crown corporations have been established through articles of incorporation under the *Canada Business Corporations Act* and have mandates that do not set out clear corporate goals and objectives.

The second key vehicle, the corporate plan, allows for policy direction to be articulated with more specificity, and has become the principal instrument for defining corporate objectives. A small number of exempt Crown corporations are not required to submit corporate plans—although some do for information purposes—despite the fact that some of these

corporations receive annual appropriations. In the government's view the corporate plan is an important instrument for business and strategic planning; however, the process of developing and approving corporate plans is not always used effectively to convey policy objectives to the corporation. In Chapter 18 of its 2000 report, the Office of the Auditor General observed that "many corporations receive little or no feedback on their corporate plan from their responsible Minister." In the absence of clear guidance as to the government's expectations, corporate plans can be a one-way street.

The third key vehicle for the issuance of policy guidance—directive power—enables government, when necessary, to oblige Crown corporations to deliver on their public policy mandate. It enables the government, in effect, to set aside the corporation's autonomy and direct specific action in response to what the government deems to be in the public interest. In keeping with their exceptional status, directives must be tabled in both Houses of Parliament and must be implemented by corporations in a prompt and efficient manner. The Board of Directors implementing the directive are legally considered to be acting in accordance with their fiduciary responsibilities, even where the directive may conflict with the immediate interests of the corporation. The power of directive was never intended to be used extensively and has remained a tool of last resort.

Other than the instruments just mentioned, all of which have limitations, there is no formal process for transmitting the government's expectations to the Boards and management of Crown corporations. The government has provided policy guidance through informal means such as the participation of senior officials in board meetings, exchanges between corporations and portfolio units of the responsible Minister's department, or direct communications between the Minister or the deputy minister's office and the chair or CEO. The use of these tools typically reflects the style of a particular Minister and does not support a consistent, structured approach to the provision of policy guidance.

The government is of the opinion that a more proactive approach to its relationship with Crown corporations is warranted, particularly with respect to communicating its policy priorities, performance expectations, and the corporations' expected contribution to government objectives. The responsible Minister is the appropriate person to provide government input into the Crown corporation's corporate planning process.

Measure # 3

To improve the communication of policy objectives and priorities from the government to Crown corporations, the responsible Minister will issue a statement of priorities and accountabilities to Crown corporations within his or her portfolio. The statement will be discussed beforehand with corporate management and the Board, but ultimately it will reflect the

government's policy expectations for the corporation. The statement will be subject to an annual review and help form the basis for a periodic review of the corporation's performance.

The statement of priorities and accountabilities will serve several purposes. It is intended to

- confirm the corporation's mandate and business lines;
- inform the corporation of government priorities;
- achieve consistency between the government and the corporation regarding the government's priorities, policy objectives and performance expectations for a fixed period; and
- serve as a key driver in the development of the Crown corporation's corporate and/or strategic plans, annual reports and financial forecasts.

The statement of priorities and accountabilities will not be legally binding. It will be tailored to the specific operating circumstances of each Crown corporation. In an effort to resolve potential conflicts regarding the mandate of the corporation, the statement will enunciate clearly the public policy goals of the organization as well as its commercial objectives and, if applicable, how they are interrelated. The document will provide the flexibility needed to respect the status of corporations that are outside the provisions of Part X of the FAA, and help promote a better working relationship including supporting the corporate planning process. It will not provide a vehicle for the responsible Minister to venture into specifics of programming, management of the corporation, or management and distribution of corporate assets.

4.3 The Role of the Board of Directors — Translating Public Policy into Efficient and Ethical Operations

Crown corporations have operational autonomy but are not independent of government. Transparency in the provision of policy guidance and clarity in public policy objectives, such as through the issuance of a statement of priorities and accountabilities, will go a long way towards ensuring that the activities of corporations better support the overall orientation of the government. Boards of Directors have an important role to play. Accountable to their responsible Minister, with a mandate legislated to them by Parliament and with a duty to act in the best interests of the corporation, directors are expected fulfill their role with vigour and, when required, enter into a process of dialogue with the Minister to arrive at an appropriate understanding of the corporation's activities based on the government's policy priorities.

Boards are accountable to the responsible Minister for ensuring that the activities of Crown corporations are in line with their mandates. They also have the ultimate responsibility for the implementation of the policy guidance that would be provided in the statement of priorities and accountabilities. It would be their responsibility to seek clarification from the responsible Minister and/or play a challenge function. By assuming a more active role in the definition and

interpretation of policy priorities and by working with management to facilitate implementation, Boards will ensure that the plans and activities of the corporation support the government's policy agenda.

The Board of Directors should play a central role in overseeing the corporation's management. Strengthening this role has taken on increasing importance in recent years. Shareholders now expect Boards to deliver on this function with diligence and assertiveness.

The roles and responsibilities of Crown corporations' Board of Directors are enunciated in several longstanding legal and policy instruments. The *Canada Business Corporations Act* stipulates, "Subject to any unanimous shareholder agreement, the directors shall manage, or supervise the management of, the business and affairs of a corporation."

Both the *Canada Business Corporations Act* and the FAA mandate directors to

- act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation; and
- exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.

The guidelines on Corporate Governance in Crown Corporations and other Public Enterprises released in 1996 by the Minister of Finance and the President of Treasury Board, includes the statement that:

"The Board of Directors of every Crown corporation should explicitly assume responsibility for the stewardship of the corporation. As part of the overall stewardship responsibility, the Board should:

- approve the strategic direction of the corporate plan for the Crown corporation;
- ensure that the principal risks of the corporation's business have been identified and that appropriate systems to manage these risks have been implemented;
- approve management's succession plan including appointing, training and monitoring senior management;
- ensure that the corporation's information systems and management practices meet its needs and give the Board confidence in the integrity of information produced."

As noted earlier, under Part X of the FAA, Crown corporations are accountable to Parliament through their responsible Minister. The Act, however, does not indicate who would be accountable on behalf of the corporation — the chair of the Board or the CEO — should issues of public concern arise. In practice, parliamentarians have tended to hold the Minister publicly accountable. However, in matters of day-to-day operations and management, the Minister's role, on behalf of the corporation, is limited to answerability, as defined earlier in this chapter.

Measure #4

In order to reaffirm that Boards of Directors are accountable for the activities and performance of the corporation to the responsible Minister, the government will embody the role and the responsibilities of directors in Part X of the FAA and in other enabling statutes.

Boards of Directors need authorities that match their responsibilities if they are to fulfill their obligations. One important duty is oversight of the CEO. In recognition of this requirement, the new process for the selection and appointment of CEOs (Chapter 6) provides a more prominent role for Boards of Directors.

4.4 The Role of Parliament — Legislation, Oversight and Scrutiny

Parliament's key responsibilities are to review and vote on legislation, including appropriation bills through which Parliament authorizes the spending of government funds, and to scrutinize and hold the executive arm of government accountable for the decisions and actions it takes in governing the country.

With respect to Crown corporations, Parliament annually approves appropriations for a number of Crown corporations. In order to facilitate its oversight role, Parliament receives, on an annual basis, summaries of corporate plans, annual reports, and a consolidated report on Crown corporations presented by the President of the Treasury Board. Parliament may also ask Ministers questions about the activities of Crown corporations. In addition, parliamentary committees have the authority to invite chairs and CEOs to appear before them to explain the activities of their organizations.

These mechanisms and authorities make Parliament a significant element in the Crown corporation governance and accountability regime. While it does not have a role to play in governing, Parliament's ongoing assessment of the roles, attributes and performance of public institutions can make an essential contribution to improving the delivery of services that respond to the expectations and needs of Canadians.

5. Boards of Directors — Building Solid Foundations

In the private sector, best management practices have evolved significantly over the past decade. While a number of best management practices have also been introduced for Crown corporations,—guidelines entitled *Corporate Governance in Crown Corporations and Other Public Enterprises* were released in 1996—the time has come to strengthen the governance of Crown corporations by proposing a series of mandatory measures applicable to Boards of Directors of all Crown corporations. Some Crown corporations have taken note and adopted several of these measures on their own initiative.

5.1 Making Boards More Effective — Ensuring Independence

As stated in the previous chapter, directors have the responsibility under law to act in the best interests of the corporation and to exercise due care and diligence. Boards of Directors are expected to provide strategic guidance to management and oversee the activities of the corporations. To meet these expectations and maintain sound professional relationships with their respective Ministers and corporation management, they need a clear understanding of their responsibilities and accountabilities, and those of Ministers and management.

To provide effective strategic guidance, Boards need a solid understanding of their respective corporation's mandate, activities, risks, assets, and resources, as well as the government's policy orientations. This is essential for Boards to have the capacity to engage effectively with the government, if necessary, on its specific objectives for each corporation, and to fulfill the oversight role that requires accurate knowledge of their respective corporation's activities, operating environment, potential risks, and long-term viability.

Best practices dictate that, to be effective, directors must approach their work objectively and with decision-making independence. This independence helps to establish a Board's credibility and supports sound governance and effective accountability. For this reason, corporate governance best practices require that boards of directors of Crown corporations function independently from management.

Several corporations have public servants as directors on the Board. In fact, a number of statutes identify public servants as ex-officio directors. These public servants bring knowledge and expertise, help ensure the protection of public interests, and can help the board of directors to understand better the policy and the machinery of government. There is a risk, however, that their presence in some circumstances, could lead to questions about the independence of the Board, and for the individuals concerned, could give rise to situations of divided loyalty.

Although public servants who sit on boards have the same fiduciary responsibility toward the corporation as other directors and are required to act accordingly, situations could arise in which this responsibility conflicts with their duties as public servants, leading to concerns—real or perceived—as to whether the conflict is being properly handled.

Public servants might not be—or might not be perceived to be—in the same position as an independent director to perform a challenge function vis-à-vis the Minister in areas such as policy direction and approval of corporate plans. In addition, other members of the board might incorrectly perceive that directors who are also public servants speak more authoritatively as representatives of the government. The government is committed to the principle of ensuring board independence, and will only continue to have public servants on Boards of Crown corporations in a limited number of cases, when it is essential to the best interests of the government and the Crown corporation.

Measure #5

The government will review the appointment of public servants as directors on the Boards of Crown corporations with a view to restricting or eliminating their participation. The government will take administrative action, and where necessary seek legislative changes, to implement this measure.

Adequate processes, functions, and structures must be put in place to ensure that individual directors and the Board as a whole maintain an independent perspective in the governance and oversight of the corporation. One way to ensure that a Board can function independently from management is to require that different individuals perform the duties of chair of the Board of Directors and CEO of the corporation. Most Crown corporations currently have statutes or practices that respect this distinction.

Measure #6

The government will enact the legislative changes required to ensure a split in the positions of CEO and chair of the Board for Crown corporations.

The composition of boards of directors varies greatly from one Crown corporation to another given the significant differences among these organizations. Ensuring that a majority of board members are independent from management would support the realization of an independent board and thus contribute to sound governance.

Measure #7

The government will require that the CEO be the sole representative of management to a Board of Directors.

Crown corporations are public institutions subject to increasing scrutiny. In the name of greater transparency, citizens and stakeholders have pressured organizations to open the proceedings of board meetings to the public. Notwithstanding the general recognition of the value of disclosure, sensitive information related to human resources, corporate strategies, confidential commercial information, and other operations discussed in the purview of board meetings could cause damage if inappropriately released to the public. Directors could be pressured by community members and would be reluctant to voice their concerns and ask the difficult questions if they were not confident that their intervention would be protected by confidentiality. In such circumstances, the Board would not be seen and could not act as a credible independent actor in the decision-making process.

Measure #8

To ensure that the Board may deliberate freely, and exercise the challenge function expected of directors, Board proceedings should remain confidential. The government will require that Boards of Directors of Crown corporations hold annual public meetings at which stakeholders could express their views and seek information about the activities of the corporations. Corporations are also encouraged to develop outreach activities to solicit input and feedback from stakeholders on an ongoing basis.

5.2 Setting Expectations — Directors' Responsibilities

Although the law is clear with regard to the obligation of directors, it does not provide much information as to what is expected in practice. Many new directors arrive at their first board meeting unclear as to their primary duties and role. They are uncertain about whom they represent; how far they can go in challenging management's plans and proposals; how to interface with the appropriate Minister and his/her staff; and other issues of governance related to strategic guidance and oversight. To discharge their legal obligations as directors and contribute to the good governance of the corporation, new appointees should know about their responsibilities under the FAA; the specific statutes relevant to their corporation; the expectations of government; and good practices in the organization and management of boards.

This would assist new directors in understanding their legal obligations and provide them with the appropriate perspective from which to approach their duties.

Measure #9

To assist the work of Board members, the government will issue to every new director, upon appointment, a guidance letter that would make explicit the expectations of the government with regard to the role and responsibilities of directors under law and in practice. The letter would also include provisions related to the values and ethics of public office holders and disclosure of conflict of interest.

5.3 Clarifying Responsibilities — Board Mandate and Committee Charters

Board and Board committee charters promote effective accountability. Accountability requires clarity about what one is accountable for and to whom. Charters delineate clearly the boundaries of responsibilities and in so doing sharpen accountabilities.

Boards often establish committees to undertake substantive work in support of their broad responsibilities. The Board as a whole, however, remains accountable for any decisions made by its committees. For this reason, and in support of an effective accountability regime, it is important that each committee have a written charter clearly stating its responsibilities and authorities. A charter applicable to the Board of Directors as a whole would also set out the Board's responsibilities and the authorities that it has delegated to management.

Measure #10

To strengthen the corporate governance of Crown corporations, the government will work with Boards to adopt a charter that would define clearly the roles and responsibilities of the Board.

5.4 The Right Foundation — Reinforcing Director Orientation, Education, and Evaluation

Governing a Crown corporation is demanding. In a challenging operating environment that straddles private and public sector spheres, the orientation and training of directors is critical to ensure good governance. Ongoing professional development is equally critical to maintain the knowledge and expertise required to understand the corporation, its business conditions, and the stakeholders with which it is dealing. The government recognizes that learning is integral to maintaining the capacity of Boards. The Privy Council Office in collaboration with the Treasury Board of Canada Secretariat currently delivers a two-day training session for new directors on public sector governance in relation to Crown corporations. Despite the success of this program, further effort is required if Boards and Board members are to improve their performance.

Measure #11

To further enhance the skills and performance of Boards of Directors and building on current orientation programs, the Canada School of Public Service will establish additional training and professional development programs on public sector management and Crown corporations.

A well-managed appraisal process would increase the effectiveness of Boards and help identify areas where training may be required or where other remedial actions must be taken. Evaluations provide a mechanism for the Board and the chair to hold each other accountable while peer assessments have an impact on the performance of individual directors and the overall effectiveness of the Board.

Measure #12

Consistent with good governance practices, the government will ask Boards of Directors to establish regular assessments of their effectiveness and the contribution of individual directors as a self-development tool. The assessment of the Board as a whole will be communicated by the Chair of the Board to the appropriate Minister.

5.5 What Every Board Needs: The Audit Committee

The FAA (Part X, section 148) requires Crown corporations that fall under the Act to establish an audit committee. However, six of the nine corporations that are exempt from Part X, Divisions I through IV, do not have this requirement in their statutes. The audit committee is an indispensable element of the modern Board of Directors. On behalf of the Board, the audit committee plays a key oversight function in the areas of internal and external audit and the probity of financial statements, internal controls and risk assessment, management and mitigation. Bolstering audit committees has been a critical feature of the private sector's efforts to improve corporate governance.

Measure #13

The government will require that Boards of Directors for all Crown corporations establish an audit committee.

- **The committee would consist of a minimum of three members and would have the authority to engage independent counsel and expertise, as it deems necessary, to carry out its duties.**
- **The mandate of the committee should include the requirement to set up a process to investigate complaints related to issues of integrity and behaviour and to establish a risk assessment and management mechanism as well as adequate controls and protocols to mitigate those risks.**
- **The audit committee would also adopt an audit plan that would be communicated to the Board of Directors.**

Given the significance of the role the audit committee plays with regard to the governance of the corporation and the oversight of corporate activities, it is imperative that it be a credible body. Credibility is ultimately established by how effectively the committee meets its responsibilities. The foundation for a credible audit committee consists of the qualifications and competencies of its members. Financial literacy and a solid understanding of the business environment in which the corporation operates should be prime features in the competencies of directors serving on the audit committee.

Measure #14

All directors on the audit committee must be independent of management and have financial literacy. An individual with financial expertise must chair the activities of the committee. The government will be mindful of this requirement in the context of the selection and appointment process of directors.

Audited financial statements are the primary mechanism through which management shares results and performance information with the owners of the corporation and other interested parties. They provide assurance to the readers that the information contained within the statements is accurate and reliable. The integrity of financial statements is critical in both the private and public sectors. To maintain the credibility of financial statements, the auditor must be independent from the management team that produced them.

Internal audit is another important component of the control system for a corporation. Internal audit allows the organization to assess its own processes and systems and identify and correct weaknesses and deficiencies. For internal audit to be credible it must also function independently of management.

Measure #15

In order to enhance and protect the independence of the audit function, internal and external auditors will report directly to the audit committee.

6. Appointments

Strong boards of directors are essential to effective governance of Crown corporations. Strong boards are built by recruiting individuals with the necessary knowledge and skills to oversee the operations of the corporation, and are sustained through appropriate orientation and training and by the necessary support from within the corporations and from the central agencies.

6.1 Appointments by the Governor in Council to Crown Corporations

There are 45 Crown corporations to which directors[8] are appointed under the authority of the Governor in Council. The authority for appointments is contained in the FAA for corporations subject to Part X of that Act; for others it is found in the enabling statute for the corporation.

Depending on the statutory provisions, directors may be appointed either by the responsible Minister with the approval of the Governor in Council, or by the Governor in Council. Directors appointed under the FAA hold office for such term, not exceeding three years, as will ensure, as far as possible, the expiration in any one year of the terms of office of not more than one-half of the directors. Directors continue in office until replaced, and they are eligible for reappointment.

Directors appointed under other statutes may be appointed for a fixed term as determined by statute or for a term set by the Governor in Council. They may or may not continue in office until replaced, and there may be reappointment restrictions. For example, in the case of directors of the Canadian Museum of Civilization, a director who has served three consecutive terms is not eligible to be reappointed during the year following the expiration of the third term.

Depending on the statutory provisions, chairs may be appointed by the Governor in Council or designated by it from among the directors of the corporation. Chairs appointed under the FAA hold office for a term set by the Governor in Council. Appointment provisions under other statutes specify that chairs serve for a term not to exceed a certain number of years or for such term as the Governor in Council may determine. The FAA and most other statutes require the responsible Minister to consult the Board of Directors with respect to the appointment of a chair.

8. The term "director" is used in this chapter to distinguish directors from chairpersons and CEOs who are "officer-directors."

Chairs and directors normally serve during pleasure and may be removed or replaced at the discretion of the Governor in Council. However, there are four corporations in which chairs and directors serve during good behaviour and may be removed by the Governor in Council only for cause. These corporations are: the Canadian Broadcasting Corporation, the Bank of Canada, the Canada Pension Plan Investment Board and the Public Sector Pension Investment Board.

Depending on the statutory provisions, CEOs may be appointed by the Governor in Council, by the Board of Directors with the approval of the Governor in Council, by the Governor in Council on the recommendation of the Board of Directors or by the Board of Directors itself. The seven corporations where the CEO is appointed by the Board of Directors are: the National Arts Centre, the Canada Pension Plan Investment Board, the Pacific Pilotage Authority, the Great Lakes Pilotage Authority, the Laurentian Pilotage Authority, the Atlantic Pilotage Authority and the Public Sector Pension Investment Board. One CEO is ex-officio: the CEO of the Enterprise Cape Breton Corporation is the President of the Atlantic Canada Opportunities Agency.

CEOs appointed under the FAA hold office for such term as the Governor in Council may determine. Appointment provisions under other statutes specify that CEOs serve for a term not to exceed a certain number of years or for such term as the Governor in Council may determine. There is normally a requirement for the responsible Minister to consult the Board of Directors with respect to the appointment of a CEO.

CEOs normally serve during pleasure. However, there are three corporations in which CEOs serve during good behaviour: the Canadian Broadcasting Corporation, the Bank of Canada and the Business Development Bank of Canada.

6.2 The Appointment Process

In March 2004, the government announced an interim appointment process for Governor in Council appointments to Crown corporations, in the broader context of its comprehensive review of Crown corporation governance. The interim process served as an initial measure to help ensure a competency-based, professional and transparent appointment process.

Roles and Responsibilities

Over the past several months the government has studied the issue of Crown corporation governance and consulted with interested parties. This, together with the government's experience with the interim process, has led it to conclude that the appointment process needs to be further refined in order to achieve the correct balance.

As the owner and shareholder, the government has the responsibility of ensuring that the governance standards of its Crown corporations meet the highest level, and the appointment process is not only competency-based, professional and transparent, but is also consistent with

the ability of the government to exercise its responsibilities as owner. The shareholder must be able to provide appropriate direction to Crown corporations, and Boards of Directors need to be responsive to the shareholder.

Within the framework of authorities establishing the corporation and directing the conduct of its activities, the chairs and the directors represent the interests of the owner, that is, the government as represented by the responsible Minister. The government must, therefore, have an appropriate role in the appointment of directors and chairs.

In the case of CEOs, the government, like the Board of Directors, wishes to ensure the appointment of individuals who can successfully lead a Crown corporation. The CEO, as an officer-director, is an office-holder in the employ of the corporation and responsible to the Board of Directors. Therefore, the Board of Directors should have primary responsibility for the selection of CEOs.

Appointment Principles

The government reaffirms its ultimate responsibility for the quality of Governor in Council appointments. The government's goals for the selection process remain as they were in March 2004: the process should be competency-based, professional and transparent. The government is also firmly committed to ensuring that its appointments are representative of Canada's regions and official languages, as well as of women, Aboriginal peoples, disabled persons and visible minorities. The government also recognizes the need for the selection process to identify candidates in a timely and cost-effective manner.

Selection Criteria and Competency Profile

Boards of Directors will advise the government on appropriate selection criteria for chairs, as well as competency profiles and future needs for directors. The government will make the final determination on the selection criteria and Board profiles, in consultation with Boards of Directors. The government will ensure that individuals appointed as chairs meet the selection criteria and that the directors appointed meet the needs of Crown corporations. In the case of CEOs, Boards of Directors will develop selection criteria, in consultation with the government. Selection criteria for chairs and board profiles will be made public by the government; similarly, Crown corporations will make CEO selection criteria available to the public.

The selection criteria for the CEO and chair will normally include a description of the education, experience, knowledge, abilities and personal suitability sought for the position. For directors, the Board profile will include a description of the experience, attributes and skills that should be possessed by the Board as a whole. This profile is based on the role and responsibilities of the

Board, and will include a set of generic qualifications that all Board members must have, as well as specific qualifications that should be possessed by one or more members of the Board.

Measure #16

Selection criteria for chairs and Board profiles will be made public by the government. Similarly, Crown corporations will make CEO selection criteria available to the public.

Directors and Chairs

The government will identify candidates from a variety of sources. The government will develop a central Web site to solicit candidates for director and chair positions. In the interim, the government will advertise appointment opportunities in the *Canada Gazette*, as required. The government will look to Boards of Directors for any names they wish to submit for the government's consideration. In addition, the government will consider how best to use executive search services as a source of highly-qualified candidates.

Measure #17

The government will develop a central Web site to solicit potential candidates for director and chair positions.

CEOs

The selection process for the CEO will be determined by the Board of Directors. Each Board of Directors will establish a nominating committee to identify candidates for the position of CEO appointed by the Governor in Council. This committee may include outside eminent persons.

As a minimum, the process will include advertisements in either or both the *Canada Gazette* and the corporation's Web site. If the Board considers it appropriate, taking into account relevant factors such as timeliness and cost-effectiveness, the process may also include advertising in national newspapers and the use of an executive search firm. The Board's nominating committee will screen potential candidates and will then submit its preferred candidate to the government for final approval or veto.

Measure #18

The selection process for the CEO will be determined by the Board of Directors and will include, at minimum, advertising in either or both the *Canada Gazette* and the corporation's Web site.

Due Diligence

The government needs to ensure that individuals appointed as director, chair or CEO of its Crown corporations meet the highest standards of integrity.

Measure #19

The government will obtain references on all candidates for appointment as director or chair. In the case of CEOs, the Board's nominating committee will be required to do the same for any candidate it submits to the government for appointment. In addition, the government will continue to conduct background checks and ensure that candidates are not in a conflict of interest, prior to making any appointment.

Reappointments

The nominating committee and the Board of Directors should ensure that CEOs recommended for reappointment meet the current and future needs of the corporation as identified in the selection criteria. It is not necessary for other candidates to be brought forward by the Board when reappointment is recommended. Director and chair reappointments will be determined by the government, taking into account the Board profile, the needs of the corporation and the views of the Board of Directors.

Prior review of appointments by standing committees

The Government Leader in the House of Commons has provided parliamentary committees with a list of appointments, including those made to Crown Corporations, and asked the committees to determine which key appointments they wish to review prior to these appointments being finalized. The Procedure and House Affairs Committee has been asked to determine how the reviews would be conducted, and to consult with parliamentarians from both Chambers on how these reviews should be implemented. The government is of the view that individuals nominated for reappointment would not be subject to prior review by a standing committee if their initial appointment received prior review.

Measure #20

The government will work closely with parliamentary committees to ensure a workable appointment review process that will not unduly delay necessary appointments.

6.3 Succession Planning

For those corporations subject to Part X of the FAA, directors may be appointed for a term not to exceed three years. This is also true for some corporations exempt from Part X. This is a relatively short period and requires decisions on reappointments on a frequent basis. If the decision to reappoint is not made in a timely fashion, directors continue in office until reappointed or replaced. While this allows the directors to continue to perform their functions it creates uncertainty and is not conducive to the proper functioning of the Board.

The government proposes to amend the FAA and other enabling statutes to permit the appointment of directors for up to four years to help ensure the maintenance and continuity of expertise on Boards of Directors.

Measure #21

The government will amend the FAA and enabling statutes to provide for appointments for up to four years.

7. Reporting — Making Transparency and Accountability Come to Life

Reporting on activities and performance is an important element of a governance system involving the delegation of authority. Reporting allows the party to whom authority has been delegated to demonstrate how they have discharged their responsibilities. To be effective, the information reported must be reliable, relevant, balanced and complete. In some instances, such as financial statements, an independent party such as an external auditor must provide assurance as to the information reported. In general, reporting should adhere to the principle of transparency. Those who have delegated authorities should have the ability to "see" into the activities of those to whom authorities have been delegated. Effective reporting mechanisms permit this to take place.

The government is of the view that existing reporting mechanisms have served Canadians well but could be improved. It proposes to add some additional features to the existing regime such as improved reporting, certification, the extension of the *Access to Information Act* to most corporations, and the adoption of legislation on the disclosure of wrongdoing that would apply to all Crown corporations. These features should make relevant reporting information more readily accessible to parliamentarians and the general public and strengthen the accountability of Crown corporation management when it comes to the accuracy of the information that is disclosed.

7.1 Reporting

The annual report with its core elements, the Management's Discussion and Analysis section and the audited financial statements, is the primary mechanism through which Crown corporations report to Parliament and to Canadians. Specifications on what must be included in the annual report are found in Part X, section 150 of the FAA. The Office of the Auditor General has observed that the quality of non-financial content in Crown corporation annual reports needs improvement. Organizations such as the Canadian Institute of Chartered Accountants have prepared guidance on the preparation and disclosure of non-financial information in reports (e.g., discussion and analysis). The government believes that information such as the governance structure of Crown corporations, their codes of conduct, and compliance with their own policy on ethics and values should appear more prominently in the annual reports produced by Crown corporations.

Measure #22

To respond to the public interest in non-financial issues, the Treasury Board of Canada Secretariat will produce a guidance document for Crown corporations on annual report specifications, including the Management's Discussion and Analysis Section and issues pertaining to values and ethics.

Measure #23

In order to make the financing of Crown corporations more transparent, the government will also ensure that the Main Estimates document clearly identifies the funds allocated to each Crown corporation that receives parliamentary appropriations.

Parliamentarians have the prerogative of inviting the Board chairs and senior management to appear before parliamentary committees to seek more information or clarification regarding information reported in the Crown corporation's annual report. The government invites Parliament to fully exercise its prerogative when it is of the opinion that it requires information in addition to what has been reported to effectively discharge its own responsibilities.

7.2 Certification

Certification refers to the requirement that senior officers of a corporation certify by signature that they have discharged certain prescribed responsibilities. Certification has been adopted recently by both the United States (Sarbanes Oxley Act and Securities Exchange Commission regulations) and several provincial jurisdictions in Canada.

Under the current private sector legal and regulatory regimes the CEO and Chief Financial Officer (CFO) of a corporation, or in cases where a corporation does not have a CEO or CFO, persons performing duties generally associated with these senior positions, are required to personally certify performance of a particular set of responsibilities.

Certification generally does not impose new responsibilities upon signatories. Rather it is a means to confirm performance of existing responsibilities. It is the position of the government that certification designed to respond to the specific needs of public institutions would enhance the Crown corporation governance and accountability regime. In addition to CEO and CFO certifications, it is the opinion of the government that accountability would be further enhanced by requiring chairs, on behalf of Boards of Directors, to certify performance of a set of key responsibilities accorded to them. This would be a departure from practice in the private sector, where board responsibilities related to corporate governance have traditionally been cast as best practices. Private sector corporations have been expected to comply with these best practices or explain why it is not feasible for them to do so.

The governance system for Crown corporations must be as robust as its private sector counterparts, therefore the government supports the use of certification. In addition to the certifications required by private sector regulators, the government believes that Crown corporations' senior executives should certify items that are of particular concern and interest to the public, such as the availability of reporting mechanisms for the disclosure of wrongdoing and the application of a code of conduct.

The use of certification is a very recent addition to the reporting requirements in the private sector. How it will be implemented and whether it will bring the expected results is still unclear. Further work is required before the government can finalize its decision on the specific elements that would be certified personally by CEOs, CFOs, and chairs of Boards of Directors.

Measure #24

In principle, the government supports the use of a certification regime adapted to the reality of public institutions. The Treasury Board of Canada Secretariat will examine, in consultation with Crown corporations, the development of a certification regime that would be applicable to all Crown corporations.

7.3 Access to Information

The *Access to Information Act* is built on the principle that Canadians have a right of access to government information. Access to information provides Canadians with a mechanism to scrutinize the activities of government. Currently 28 out of 46 Crown corporations[9] are subject to the *Access to Information Act*.

In line with the Task Force report entitled, *Access to Information: Making it Work for Canadians* released in June 2002, the government recommends that the Act not apply to information relating to critical interests of organizations such as journalistic sources and competitive commercial activities, where the current exemptions would not adequately protect this information. Two examples are the competitive commercial activities of the Canada Post Corporation relating to its courier business and program development at the Canadian Broadcasting Corporation.

9. These are: Atlantic Pilotage Authority, Bank of Canada, Blue Water Bridge Authority, Business Development Bank of Canada, Canada Council for the Arts, Canada Deposit Insurance Corporation, Canada Mortgage and Housing Corporation, Canadian Air Transport Security Authority, Canadian Commercial Corporation, Canadian Dairy Commission, Canadian Museum of Civilization Corporation, Canadian Museum of Nature, Canadian Tourism Commission, Defence Construction (1951) Limited, Farm Credit Canada, Federal Bridge Corporation Ltd., The, Freshwater Fish Marketing Corporation, Great Lakes Pilotage Authority, International Development Research Centre, Laurentian Pilotage Authority, National Capital Commission, National Gallery of Canada, National Museum of Science and Technology, Pacific Pilotage Authority, Royal Canadian Mint, Standards Council of Canada, and Telefilm Canada.

The government will extend the Act to 10 of the 18 Crown corporations currently not covered by Order in Council. The other Crown corporations are of a commercial nature and will remain outside the legislation until legal instruments can be designed to protect their commercially sensitive information holdings. The government will develop these instruments in the context of overall review of the Act.

Measure #25

The *Access to Information Act* should

- be extended to 10 of the existing 18 Crown corporations[10] currently outside the provisions of the Act by an Order in Council;
- not include seven Crown corporations[11] until the government has developed mechanisms to protect their commercially sensitive information;
- not include the Canada Pension Plan Investment Board at this time because of its federal-provincial structure. Its inclusion will require provincial consent;
- be amended to include protection for journalistic sources.

7.4 Disclosure of Wrongdoing

On October 8, 2004, the government tabled in Parliament an Act to establish a mechanism for the disclosure of wrongdoing in the public sector and to protect public servants who make disclosures. The proposed Public Servants Disclosure Protection Act, Bill C-11, was referred to Committee on October 18, 2004. The proposed legislation provides substantial protection in law from reprisal for good faith disclosures and requires all federal institutions, including Crown corporations,[12] to establish their own codes of conduct and an internal disclosure mechanism.

10. These are: Canada Development Investment Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Cape Breton Development Corporation, Cape Breton Growth Fund Corporation, Enterprise Cape Breton Corporation, Marine Atlantic Inc., Old Port of Montreal, Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation, and Ridley Terminal Inc.
11. These are: Via Rail Canada Inc., National Arts Centre Corporation, Canadian Broadcasting Corporation, Export Development Canada, Canada Post Corporation, Atomic Energy of Canada Limited and the Public Sector Pension Investment Board.
12. Should Bill C-11 be adopted, it would not apply to the Canada Pension Plan Investment Board until consent is provided by the provinces.

8. An Outsider's View on the Inside — Annual Audit and Special Examination

Crown corporations are the most audited organizations in the public sector. Unlike departments and agencies, all Crown corporations, inside or outside the purview of Part X of the FAA, are subject to an annual audit, and most of them are subject to a special examination by the Auditor General of Canada every five or six years.

The Auditor General currently audits 41 out of 46 corporations; 6 of the 41 are audited jointly with private sector firms.[13] Crown corporations operate financially very much like private sector enterprises and, accordingly, are audited against the General Accepted Accounting Principles (GAAP) established by the Canadian Institute of Chartered Accountants. Their financial statements are reported in their respective annual reports.

8.1 Annual Audit

In the context of the review of Crown corporations' governance, the question was raised on several occasions as to whether Crown corporations should be required to use the Auditor General as their external auditor. Since the financial statements are certified according to GAAP, any reputable accounting firm could perform that function with credibility. Moreover, several Crown corporations are operating in a market environment. The option of using auditors specialized in the sectors in which the corporations are involved would therefore seem viable. However, the government is of the view that the role of the Auditor General as external auditor or joint auditor for Crown corporations should be maintained and even extended to all corporations for the following reasons:

1. The Office of the Auditor General of Canada is most familiar and best equipped to assess the corporations' conformity with the FAA.

---

13. Bank of Canada, Canada Pension Plan Investment Board, Public Sector Pension Investment Board, Canadian Race Relations Foundation, and Canada Post Corporation are audited by private sector firms. Canada Development Investment Corporation, Canada Mortgage and Housing Corporation, Business Development Bank of Canada, Canada Lands Company Limited, Atomic Energy of Canada Limited and VIA Rail Canada Inc. are currently jointly audited by the Office of the Auditor General and private sector firms.

2. The Auditor General conducts the special examinations for most corporations. Being the external auditor on an annual basis contributes significantly to the work that is required in the context of the special examination and assists in monitoring the implementation of recommendations that may come out of the examination.

3. When the complexity of the situation or the nature of the audit work requires specialized expertise, the Auditor General can hire or team up with private firms to conduct audits.

Measure #26

The government will amend the relevant legislation in order to allow for the appointment of the Auditor General of Canada as the external auditor or joint auditor for all Crown corporations, inside or outside the purview of Part X, Divisions I through IV, of the FAA. In recognition of the specific needs of commercial Crown corporations, and in line with current practice with regard to several organizations, the government would encourage the Office of the Auditor General of Canada to work in partnership with private sector auditing firms.

8.2 Special Examination

The current legislative framework requires that all Crown corporations subject to Part X of the FAA undergo a special examination by the Office of the Auditor General at least once every five years. The special examination is a type of value-for-money or performance audit, where the examiner expresses an opinion on the systems and practices in place in the corporation and goes beyond issues that are strictly financial. It is a powerful tool for management and the Board of Directors to better understand the risks and deficiencies in the control and monitoring mechanisms of their organization.

Of the nine Crown corporations currently exempt from Divisions I through IV of Part X of the FAA, six are not subject to the requirement for a special examination. Since exempt Crown corporations do not submit an annual corporate plan to the government and Parliament, the special examination is one of the few tools at the disposal of a third party to assess the operations and activities of those corporations against their mandate and government objectives.

Measure #27

The government will implement the necessary legislative changes to provide the Office of the Auditor General of Canada with the authority to conduct special examinations in all Crown corporations.

Crown corporations that fall under Part X of the FAA undergo a special examination once every five years regardless of the level of materiality and risks associated with their operations. The Canada Pension Plan Investment Board and the Public Sector Pension Investment Board, although outside of Divisions I through IV of Part X, are subject to special examination every six

years. It is clearly preferable to match the frequency of special examinations with the level of risk inherent in a Crown corporation's operations.

Measure #28

The government will establish a more flexible system for the timing of special examinations, reflective of the level of risk related to each corporation. The risk analysis would be based on the complexity of the organization, the field of operation, and the changes taking place in the business and policy environment that may impact on the corporation. The Office of the Auditor General of Canada would have the responsibility for determining the frequency of special examinations for each Crown corporation. At a minimum, all corporations would undergo a special examination every eight years.

Currently the special examination is positioned in the FAA as an oversight mechanism for use by Boards of Directors, although the decision to make the examination available to the appropriate Minister and Parliament is left to the examiner for Crown corporations that fall under Part X, Schedule III, Part I. While boards do play a fundamental oversight role, other actors including the appropriate Minister, Treasury Board, and Parliament also have oversight responsibilities.

Measure #29

The government will require that each special examination report prepared by the Auditor General be submitted to the Board of Directors, the responsible Minister, the Treasury Board, and Parliament, to maximize the value of these reports to Canadians. In accordance with the provisions of the FAA to protect commercial interests of a parent Crown corporation or a wholly-owned subsidiary of a parent Crown corporation, the government will work with the Office of the Auditor General of Canada to develop a protocol relating to the release of the special examination.

9. Other Issues

Several issues related to the governance of Crown corporations are not covered in detail within the scope of this report. The intent of this chapter is to provide a general sense of how the government intends to proceed in the future to address the compensation and indemnification of directors.

9.1 Compensation

The increased involvement of boards in the provision of strategic guidance to Crown corporations, and the recognition of their responsibility for the performance and activities of their organizations, raises the question as to whether the compensation currently paid to directors should be reviewed.

Some individuals consulted during the course of this review recognized there is a requirement to adjust the level of compensation for directors in response to increasing responsibilities and workload. This being said, compensation does not seem to be a prime consideration for individuals who accept appointments to boards. They are more attracted by the opportunity to make a contribution to public service and the nature of the work that the appointment involves.

Measure #30

The government will ask the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation to review the compensation provided to chairs and directors of Crown corporations.

9.2 Indemnification of Directors

The FAA protects directors against all costs that are reasonably incurred in respect of any civil, criminal, or administrative action or proceeding to which they are a party by reason of being or having been such directors, if directors acted honestly and in good faith with a view to the best interests of the Crown corporation, and if, in the case of any criminal or administrative action or proceeding that is enforced by a monetary penalty, the director's conduct is believed, on reasonable grounds, to have been lawful.

The FAA also specifies that the Treasury Board is required to indemnify directors only if the directors were substantially successful on the merits of the defence of the action or proceeding and fulfill the conditions set out above. Although the Act provides the Treasury Board with the

authority to make regulations specifying terms and conditions governing indemnification, none have been developed or approved.

At issue is the growing number of Crown corporations purchasing separate indemnification insurance policies for their directors who, in many cases, would not otherwise accept the appointment. These insurance policies typically provide for an advance of costs should an action or proceeding be brought against directors, which the Treasury Board *Policy on the Indemnification of and Legal Assistance for Crown Servants* does not provide. This would allow a corporation to advance moneys to a director for the costs, charges and expenses of a proceeding. However, directors are required to repay the advance if they are found to have acted dishonestly, in bad faith, not in the best interests of the corporation, or if there are reasonable grounds to believe the directors' conduct was unlawful.

Measure #31

The government intends to develop regulations pursuant to the FAA to provide for an advance of costs to directors in much the same manner as in the *Canada Business Corporation Act*.

10. Conclusion

The transparency and rigour of governance and accountability regimes for public institutions, including Crown corporations, has been an area of growing concern for Parliament and the general public. The government launched a series of reviews, including this one, to strengthen transparency, oversight, accountability, and management across the public sector. The government recognizes the connection between the transparency and accountability of public institutions, and their effectiveness. As stated in *Strengthening Public Sector Management: An Overview of the Government Action Plan and Key Initiatives*,[14] the government understands that for Canada to build a 21st century economy, strengthen its social foundations and secure its place in the world, it must have a modern public sector in which Canadians have pride and confidence.

The purpose of this review was to undertake a comprehensive examination of Crown corporation governance in light of recent developments in both public and private sectors. Indeed, this review constitutes the first examination of all major aspects of the governance regime for Crown corporations since Part X of the FAA was last amended in 1984. Since then, in the private and public sectors, a range of innovative and successful improvements to corporate governance have been instituted. Some of these best practices are reflected in measures outlined in this report.

We hoped to answer a fundamental question: How can the government improve the effectiveness of the current governance framework so that the programs and services delivered by Crown corporations respond to Canadians' interests and needs, as well as meet Canadians' standards and expectations of ethical conduct and operations for all public institutions? The measures outlined in this report reflect our determination to succeed and our commitment to action.

However, as this report makes clear, no single governance framework could possibly meet the requirements of all 46 Crown corporations given their extraordinary diversity. Many of the measures the government will pursue will still need to be tailored to fit the nature of each corporation and its status under or outside the FAA. However, the government is confident that the measures announced provide an integrated governance framework reflecting the core principles of accountability and transparency. In addition to these measures, the government

14. *Strengthening Public Sector Management: An Overview of the Government Action Plan and Key Initiatives*, Treasury Board of Canada Secretariat, 2004

recognizes the requirement to periodically review Crown Corporation mandates and will set in place a process to do so.

The measures focus on five key areas: (1) clarification of the relationship between the responsible Minister and the Crown corporation; (2) clarification of the Crown corporations' accountability regimes and the stewardship roles of their Boards; (3) an update of the interim process announced in March 2004 to make the appointment process more professional, transparent, and rapid; (4) keeping pace with governance reforms in the private sector, and (5) increasing the transparency of Crown corporations' activities and operations.

The implementation of the measures will flow from legislative, policy, and guidelines changes, which the Government of Canada will pursue in consultation and collaboration with Crown corporations.

11. Summary of Measures

Measure #1

The government will clarify the accountability structure for Crown corporations, including in the FAA, in order to describe the relationships between Parliament, the responsible Minister, the Board of Directors and the CEO.

Measure #2

The government will affirm, including through amendments to the FAA and other relevant statutes, that the responsible Minister is its representative.

Measure #3

To improve the communication of policy objectives and priorities from the government to Crown corporations, the responsible Minister will issue a statement of priorities and accountabilities to Crown corporations within his or her portfolio. The statement will be discussed beforehand with corporate management and the Board, but ultimately it will reflect the government's policy expectations for the corporation. The statement will be subject to an annual review and help form the basis for a periodic review of the corporation's performance.

Measure #4

In order to reaffirm that Boards of Directors are accountable for the activities and performance of the corporation to the responsible Minister, the government will embody the role and the responsibilities of directors in Part X of the FAA and in other enabling statutes.

Measure #5

The government will review the appointment of public servants as directors on the Boards of Crown corporations with a view to restricting or eliminating their participation. The government will take administrative action, and where necessary seek legislative changes, to implement this measure.

Measure #6

The government will enact the legislative changes required to ensure a split in the positions of CEO and chair of the Board for Crown corporations.

Measure #7

The government will require that the CEO be the sole representative of management to a Board of Directors.

Measure #8

To ensure that the Board may deliberate freely, and exercise the challenge function expected of directors, Board proceedings should remain confidential. The government will require that Boards of Directors of Crown corporations hold annual public meetings at which stakeholders could express their views and seek information about the activities of the corporations. Corporations are also encouraged to develop outreach activities to solicit input and feedback from stakeholders on an ongoing basis.

Measure #9

To assist the work of Board members, the government will issue to every new director, upon appointment, a guidance letter that would make explicit the expectations of the government with regard to the role and responsibilities of directors under law and in practice. The letter would also include provisions related to the values and ethics of public office holders and disclosure of conflict of interest.

Measure #10

To strengthen the corporate governance of Crown corporations, the government will work with Boards to adopt a charter that would define clearly the roles and responsibilities of the Board.

Measure #11

To further enhance the skills and performance of Boards of Directors and building on current orientation programs, the Canada School of Public Service will establish additional training and professional development programs on public sector management and Crown corporations.

Measure #12

Consistent with good governance practices, the government will ask Boards of Directors to establish regular assessments of their effectiveness and the contribution of individual directors as a self-development tool. The assessment of the Board as a whole will be communicated by the Chair of the Board to the appropriate Minister.

Measure #13

The government will require that Boards of Directors for all Crown corporations establish an audit committee.

- The committee would consist of a minimum of three members and would have the authority to engage independent counsel and expertise, as it deems necessary, to carry out its duties.
- The mandate of the committee should include the requirement to set up a process to investigate complaints related to issues of integrity and behaviour and to establish a risk assessment and management mechanism as well as adequate controls and protocols to mitigate those risks.
- The audit committee would also adopt an audit plan that would be communicated to the Board of Directors.

Measure #14

All directors on the audit committee must be independent of management and have financial literacy. An individual with financial expertise must chair the activities of the committee. The government will be mindful of this requirement in the context of the selection and appointment process of directors.

Measure #15

In order to enhance and protect the independence of the audit function, internal and external auditors will report directly to the audit committee.

Measure #16

Selection criteria for chairs and Board profiles will be made public by the government. Similarly, Crown corporations will make CEO selection criteria available to the public.

Measure # 17

The government will develop a central Web site to solicit potential candidates for director and chair positions.

Measure #18

The selection process for the CEO will be determined by the Board of Directors and will include, at minimum, advertising in either or both the *Canada Gazette* and the corporation's Web site.

Measure #19

The government will obtain references on all candidates for appointment as director or chair. In the case of CEOs, the Board's nominating committee will be required to do the same for any candidate it submits to the government for appointment. In addition, the government will continue to conduct background checks and ensure that candidates are not in a conflict of interest, prior to making any appointment.

Measure #20

The government will work closely with parliamentary committees to ensure a workable appointment review process that will not unduly delay necessary appointments.

Measure #21

The government will amend the FAA and enabling statutes to provide for appointments for up to four years.

Measure #22

To respond to the public interest in non-financial issues, the Treasury Board of Canada Secretariat will produce a guidance document for Crown corporations on annual report specifications, including the Management's Discussion and Analysis Section and issues pertaining to values and ethics.

Measure #23

In order to make the financing of Crown corporations more transparent, the government will also ensure that the Main Estimates document clearly identifies the funds allocated to each Crown corporation that receives parliamentary appropriations.

Measure #24

In principle, the government supports the use of a certification regime adapted to the reality of public institutions. The Treasury Board of Canada Secretariat will examine, in consultation with Crown corporations, the development of a certification regime that would be applicable to all Crown corporations.

Measure #25

The *Access to Information Act* should

- be extended to 10 of the existing 18 Crown corporations[15] currently outside the provisions of the Act by an Order in Council;
- not include seven Crown corporations[16] until the government has developed mechanisms to protect their commercially sensitive information;
- not include the Canada Pension Plan Investment Board at this time because of its federal-provincial structure. Its inclusion will require provincial consent;
- be amended to include protection for journalistic sources.

Measure #26

The government will amend the relevant legislation in order to allow for the appointment of the Auditor General of Canada as the external auditor or joint auditor for all Crown corporations, inside or outside the purview of Part X, Divisions I through IV, of the FAA. In recognition of the specific needs of commercial Crown corporations, and in line with current practice with regard to several organizations, the government would encourage the Auditor General of Canada to work in partnership with private sector auditing firms.

Measure #27

The government will implement the necessary legislative changes to provide the Office of the Auditor General of Canada with the authority to conduct special examinations in all Crown corporations.

Measure #28

The government will establish a more flexible system for the timing of special examinations, reflective of the level of risk related to each corporation. The risk analysis would be based on the complexity of the organization, the field of operation, and the changes taking place in the business and policy environment that may impact on the corporation. The Office of the Auditor General of Canada would have the responsibility for determining the frequency of special examinations for each Crown corporation. At a minimum, all corporations would undergo a special examination every eight years.

---

15. These are: Canadian Development Investment Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Cape Breton Development Corporation, Cape Breton Growth Fund Corporation, Enterprise Cape Breton, Marine Atlantic Inc., Old Port of Montreal, Parc Downsview Park, Queens Quay West Land Corporation, and Ridley Terminal Inc.
16. These are: Via Rail, National Arts Centre, Canadian Broadcasting Corporation, Export Development Canada, Canada Post Corporation, Atomic Energy of Canada Limited and the Public Sector Pension Investment Board.

Measure #29

The government will require that each special examination report prepared by the Auditor General be submitted to the Board of Directors, the responsible Minister, the Treasury Board, and Parliament, to maximize the value of these reports to Canadians. In accordance with the provisions of the FAA to protect commercial interests of a parent Crown corporation or a wholly-owned subsidiary of a parent Crown corporation, the government will work with the Office of the Auditor General of Canada to develop a protocol relating to the release of the special examination.

Measure #30

The government will ask the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation to review the compensation provided to chairs and directors of Crown corporations.

Measure #31

The government intends to develop regulations pursuant to the FAA to provide for an advance of costs to directors in much the same manner as in the *Canada Business Corporation Act*.

Appendix A: Individuals Consulted

1. Bilateral Consultations with Crown Corporations' Chairs and CEOs

Participants	
Robert Van Adel, CEO Atomic Energy of Canada Limited	John Core, Chair and CEO Canadian Dairy Commission
David Dodge, Governor and CEO Bank of Canada	Paul Gobeil, Chair Export Development Canada
Nalini Stewart, Acting Chair John Hobday, CEO Canada Council for the Arts	John Ryan, President and CEO Farm Credit Canada
Marc Rochon, Chair Kathy Milson, CEO Canada Lands Corporation	Michel Fournier, President and CEO The Federal Bridge Corporation Limited
Karen Kinsley, CEO Canada Housing and Mortgage Corporation	Dr. David Leighton, Chair National Arts Centre Corporation
Dr. Gail Cook-Bennet, Chair John MacNaughton, CEO Canada Pension Plan Investment Board	Dr. Victor Rabinovitch, CEO Museum of Civilization
Allan Curleigh, Chairperson Douglas Patriquin, former Chairperson Hugh O' Donnell, CEO Canadian Commercial Corporation	Bill Blundell (former Chair) Public Sector Pension Investment Board

2. Bilateral Consultations with Deputy Ministers, Summer 2004

Participants	
Leonard Edwards Deputy Minister of Agriculture and Agri-Food Canada	George Anderson Deputy Minister of Natural Resources Canada
Judith LaRocque Deputy Minister of Canadian Heritage	I. David Marshall Deputy Minister of Public Works and Government Services Canada and Deputy Receiver General for Canada
André Juneau Deputy Head of Infrastructure Canada	Louis Ranger Deputy Minister of Transport Canada
Peter Harder Deputy Minister of Foreign Affairs	Kathy O'Hara Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office
Robert Fonberg Deputy Minister of International Trade	Morris Rosenberg Deputy Minister of Justice Canada
Alan Nymark Commissioner of Canada Revenue Agency	Monique Collette President of Atlantic Canada Opportunities Agency

3. Bilateral Consultations in British Columbia, Summer 2004

Participants from the Crown Agencies Secretariat	
Dana Hayden Deputy Minister and CEO	Ron Townshend Executive Director
Les MacLaren Executive Director	Christina Zacharuk Policy Advisor
Molly Harrington Executive Director	
Participants from the Board Resourcing and Development Office (BRDO)	
Elizabeth Watson Deputy Minister and Managing Director	

4. Informal Telephone Interviews, Summer 2004

Participants	
Bob Quart Board Vice-Chair of Insurance Corporation of British Columbia	Larry Bell Chair and former Chief Executive Officer of British Columbia Hydro
Patrick O'Callaghan Managing Partner of Patrick O'Callaghan & Associates Ltd., Vancouver	Wendy Dean Director Corporate Secretariat for Crown Corporations in Saskatchewan
Susan Paish QC, Board member and Chair of HR Committee for the Insurance Corporation of British Columbia	

5. Participants of Roundtables on Corporate Governance

July 7, 2004	
Rick Beaton Chief Executive Officer Cape Breton Growth Fund Corporation	Anthony McGuinness Chief Executive Officer Atlantic Pilotage Authority
Marcel Beaudry Chairperson and Chief Executive Officer National Capital Commission	Ross Nicholls President and Chief Executive Officer Defence Construction (1951) Limited
David Bell Chairperson Parc Downsview Park Inc.	Jean-Claude Michaud President and Chief Executive Officer Laurentian Pilotage Authority
Peter Clark Executive Director Standards Council of Canada	Karen Mock Executive Director Canadian Race Relations Foundation
Alan Curleigh Chairperson Canadian Commercial Corporation	Kathy Milsom President and Chief Executive Officer Canada Lands Company Limited
Joanne DiCosimo President and Chief Executive Officer Canadian Museum of Nature	Maureen O'Neil President International Development Research Centre
Dan Elash President and Chief Executive Officer Blue Water Bridge Authority	Tom Penny Vice President, Planning Canadian Tourism Commission
Michel Fournier President and Chief Executive Officer The Federal Bridge Corporation Limited	Victor Rabinovitch President and Chief Executive Officer Canadian Museum of Civilization

July 7, 2004 (*cont'd*)

Raymond Frenette
Chairperson
Atomic Energy of Canada Limited

Tony Genco
Executive Vice President
Parc Downsview Park Inc.

Ian Gillespie
President and Chief Executive Officer
Export Development Canada

Peter Herrndorf
President and Chief Executive Officer
National Arts Centre Corporation

Paul Jenkins
Senior Deputy Governor
Bank of Canada

Doug Keddy
Chairperson
Blue Water Bridge Authority

Louise Beaubien-Lepage
Acting Chairperson
Canadian Museum of Nature

Marc Rochon
Chairperson
Canada Lands Company Limited

Jean-Pierre Sabourin
President and Chief Executive Officer
Canada Deposit Insurance Corporation

Anne Soucie
Chairperson
Atlantic Pilotage Authority

Christopher Terry
President and Chief Executive Officer
National Museum of Science and Technology

Pierre Théberge
Director and Chief Executive Officer
National Gallery of Canada

Emmanuel Triassi
Chairperson
Royal Canadian Mint

July 9, 2004

Vivian Albo
Chairperson
Canada Post Corporation

Jim Bear
Chairperson
Freshwater Fish Marketing Corporation

André Bourdeau
Acting President and Chief Executive Officer
Business Development Bank of Canada

Dino Chiesa
Acting Chairperson
Canada Mortgage and Housing Corporation

Monique Collette
Chair and Chief Executive Officer
Enterprise Cape Breton Corporation

Paul Gobeil
Chairperson
Export Development Canada

Gerard Power
Vice President & Corporate Secretary
Canada Post Corporation

John Hobday
Director
Canada Council for the Arts

Anne Joynt
President and Chief Executive Officer
Canada Post Corporation

Hugh Krentz
Chairperson
Standards Council of Canada

July 9, 2004 (*cont'd*)

Paul Cantor
Chairperson
Public Sector Pension Investment Board

John Core
Chair and CEO
Canadian Dairy Commission

Paul Côté
Acting President and Chief Executive Officer
Via Rail Canada Inc.

Rosemary Davis
Chairperson
Farm Credit Canada

Jacques Duchesneau
President and Chief Executive Officer
Canadian Air Transport Security Authority

Brian Flemming
Chairperson
Canadian Air Transport Security Authority

Gordon J. Fyfe
President and Chief Executive Officer
Public Sector Pension Investment Board

Karen Kinsley
President
Canada Mortgage and Housing Corporation

John A. MacNaughton
President and Chief Executive Officer Canada
Pension Plan Investment Board

Robert Rabinovitch
President and Chief Executive Officer
Canadian Broadcasting Corporation

John Ryan
President and Chief Executive Officer
Farm Credit Canada

Nalini Stewart
Acting Chairperson
Canada Council for the Arts

The Honourable Murray Elston
President and CEO
Canadian Nuclear Association

6. Participants in Corporate Governance Leaders' Forum

July 8, 2004	
Trevor Apperley Director, Relationship Investing Ontario Teachers' Pension Plan Board	Robert Fabes Senior Vice-President Toronto Stock Exchange
David Beatty Managing Director Canadian Coalition for Good Governance	Al Gunn Partner, Provincial Governments Deloitte & Touche LLP
Gil Bennett Chairman Canadian Tire Corporation Limited	Bill Langdon Vice-President, Intellectual Capital Society of Management Accountants of Canada
David Brown Chair Ontario Securities Commission	Andrew MacDougall President Spencer Stuart Canada
Gail Cook-Bennett Chairperson Canada Pension Plan Investment Board	Bill MacKinnon Chairman and Chief Executive Officer KPMG LLP
Purdy Crawford Counsel Osler, Hoskin & Harcourt LLP	Andy Poprawa President and Chief Executive Officer Deposit Insurance Corporation of Ontario

Appendix B: Parent Crown Corporations and Incorporation Data

Parent Crown Corporation	Year of Incorporation	Legislative Incorporation
Atlantic Pilotage Authority	1972	Pursuant to the *Pilotage Act* (R.S.C. 1985, c. P-14)
Atomic Energy of Canada Limited	1952	Part I of the *Canada Corporations Act*; continued July 8, 1977, under a certificate, amended July 5, 1982, under the *Canada Business Corporations Act*
Bank of Canada	1934	The *Bank of Canada Act* (R.S.C. 1985, c. B-2); acts as the fiscal agent of the Government of Canada
Blue Water Bridge Authority	1964	The *Blue Water Bridge Authority Act*
Business Development Bank of Canada	1974	The *Federal Business Development Bank Act* (R.S.C. 1985, c. F-6) and continued by the Business Development Bank of Canada Act (S.C. 1995, c. 28)
Canada Council for the Arts	1957	The *Canada Council Act* (R.S.C. 1995, c. C-2)
Canada Deposit Insurance Corporation	1967	The *Canada Deposit Insurance Corporation Act* (R.S.C. 1985, c. C-3; R.S.C. 1985, c. 18 (2nd Supp.) S.C. 1992, c. 26
Canada Development Investment Corporation	1982	The *Canada Business Corporations Act*. Articles of incorporation, May 26, 1982
Canada Lands Company Limited	1956	By letters patent; reorganized under the *Canada Business Corporations Act*, September 19, 1977; Certificate of Continuance under the *Canada Business Corporations Act*
Canada Mortgage and Housing Corporation	1946	The *Central Mortgage and Housing Corporation Act*; amended March 16, 1979, to *Canada Mortgage and Housing Corporation Act* (R.S.C. 1985, c. C-7)
Canada Pension Plan Investment Board	1998	The *Canada Pension Plan Investment Board Act* (S.C. 1997, c. 40)
Canada Post Corporation	1981	The *Canada Post Corporation Act* (R.S.C. 1985, c. C-10)

Parent Crown Corporation	Year of Incorporation	Legislative Incorporation
Canadian Air Transport Security Authority	2002	Pursuant to the *Canadian Air Transport Security Authority Act*, as part of Bill C-49, the *Budget Implementation Act*, 2001
Canadian Broadcasting Corporation	1936	Established by The *Canadian Broadcasting Act* and continued by the 1958, 1968 and 1991 *Broadcasting Acts* (R.S.C. 1991, c. 11)
Canadian Commercial Corporation	1946	The *Canadian Commercial Corporation Act* (R.S.C. 1985, c. C-14)
Canadian Dairy Commission	1966	The *Canadian Dairy Commission Act* (R.S.C. 1985, c. C-15) (S.C. 1994, c. 26 and c. 38) (S.C. 1995, c. 23)
Canadian Museum of Civilization	1990	The *Museums Act* (S.C. 1990, c.3)
Canadian Museum of Nature	1990	The *Museums Act* (S.C. 1990, c. 3)
Canadian Race Relations Foundation	1996	The *Canadian Race Relations Foundation Act*
Canadian Tourism Commission	2001	The *Canadian Tourism Commission Act* (S.C. 2000, c. C-5)
Cape Breton Development Corporation	1967	The *Cape Breton Development Corporation Act*, (R.S.C. 1985, c. C-25)
Cape Breton Growth Fund Corporation	2000	Pursuant to the *Canada Business Corporations Act*, as a wholly owned subsidiary of the Enterprise Cape Breton Corporation and directed to report as if it were a parent Crown corporation (P.C. 2000-1341)
Defence Construction (1951) Limited	1951	The *Defence Production Act* (R.S.C. 1985, c. D-1); continued under the Canada Business Corporations Act, November 21, 1978
Enterprise Cape Breton Corporation	1988	The *Enterprise Cape Breton Corporation Act* (Part II of the *Government Organization Act, Atlantic Canada*, 1987 [S.C. 1988, c. 50])
Export Development Canada	1969	The *Export Development Act* (R.S.C. 1985, c. E-20); (S.C. 1993, c. 26, in force June 10, 1993); (S.C. 2001, c. 33, in force December 21, 2001
Farm Credit Canada	1959	The *Farm Credit Act*; continued on April 2, 1993, under the *Farm Credit Corporation Act* (S.C. 1993, c. 14); and continued on June 14, 2001, under the *Farm Credit Canada Act* (S.C. 2001, c. 22)
Federal Bridge Corporation Limited, The	1998	The *Canada Business Corporations Act*

Parent Crown Corporation	Year of Incorporation	Legislative Incorporation
Freshwater Fish Marketing Corporation	1969	The *Freshwater Fish Marketing Act* (R.S.C. 1985, c. F-13)
Great Lakes Pilotage Authority	1972	The *Pilotage Act* (R.S.C. 1985, c. P-14); incorporated under the *Canada Corporations Act* in May 1972 as a subsidiary of The St. Lawrence Seaway Authority; became a parent corporation on October 1, 1998 pursuant to the *Canada Marine Act*.
International Development Research Centre	1970	The *International Development Research Centre Act*, (R.S.C. 1985, c. I-19)
Laurentian Pilotage Authority	1972	The *Pilotage Act* (R.S.C. 1985, c. P-14)
Marine Atlantic Inc.	1979	The *Canada Business Corporations Act*; status and ownership changed as of December 31, 1986, pursuant to the *Marine Atlantic Inc. Acquisition Authorization Act* (S.C. 1986, c. 36)
National Arts Centre Corporation	1966	The *National Arts Centre Act* (R.S.C. 1985, c. N-3)
National Capital Commission	1958	The *National Capital Act* (R.S.C. 1985, c. N-4; amended in 1988 S.C. 1988, c. 54)
National Gallery of Canada	1990	The *Museums Act* (S.C. 1990, c. 3)
National Museum of Science and Technology	1990	The *Museums Act* (S.C. 1990, c. 3)
Old Port of Montreal Corporation Inc.	1981	The *Canada Business Corporations Act*; a wholly owned subsidiary of the Canada Lands Company Limited; directed by Order in Council (P.C. 1987-86) to report as if it were a parent Crown corporation.
Pacific Pilotage Authority	1972	Pursuant to the *Pilotage Act* (R.S.C. 1985, c. P-14)
Parc Downsview Park Inc.	1998	Pursuant to the *Canada Business Corporations Act* as a wholly-owned subsidiary of Canada Lands Company Limited and directed to report as if it were a parent Crown corporation (P.C. 2003-1304)
Public Sector Pension Investment Board	1999	Pursuant to the *Public Sector Pension Investment Board Act* (S.C. 1999, c. 34)
Queens Quay West Land Corporation	1936	Terminal Warehouses Ltd. under the *Ontario Companies Act*; July 14, 1978 as Harbourfront Corporation under the *Business Corporations Act* of Ontario; continued under the *Canada Business Corporations Act*

Parent Crown Corporation	Year of Incorporation	Legislative Incorporation
Ridley Terminals Inc.	1981	The *Canada Business Corporations Act*; became a wholly owned subsidiary of the Canada Ports Corporation in 1991; on November 1, 2000 pursuant to section 177 of the *Canada Marine Act* (R.S.C. 1998, c.10), Ridley Terminals Inc. became a parent Crown corporation
Royal Canadian Mint	1969	The *Royal Canadian Mint Act* (R.S.C. 1985, c. R-9)
Standards Council of Canada	1970	The *Standards Council of Canada Act* (R.S.C. 1996, c. 24)
Telefilm Canada	1967	The *Canadian Film Development Corporation Act* (R.S.C. 1985, c. C-16)
VIA Rail Canada Inc.	1977	The *Canada Business Corporations Act*

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada | Treasury Board of Canada Secretariat

Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens

Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada

Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2005
No de catalogue BT33-4/1-2005
ISBN 0-662-68755-8

On peut se procurer ce document sur médias substituts sur demande
et sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à l'adresse suivante
www.tbs-sct.gc.ca

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé pour désigner tant les hommes que les femmes.

Table des matières

Résumé 1

1. Introduction 3
2. Définir la bonne gouvernance dans un contexte de surveillance accrue du public 6
   2.1 Les principes d'un bon système de gouvernance 7
3. Le rôle des sociétés d'État – Utiliser des mécanismes souples et autonomes pour la mise en œuvre des politiques publiques 9
   3.1 Un bref historique des sociétés d'État en tant qu'instruments de politiques 9
   3.2 La diversité des sociétés d'État 10
   3.3 L'autonomie des sociétés d'État 10
   3.4 La LGFP et la gouvernance des sociétés d'État 12
4. Renforcer la gouvernance – Clarifier les obligations de rendre compte et attribuer les rôles et responsabilités 14
   4.1 Clarifier les obligations de rendre compte 14
   4.2 Le rôle du ministre 16
   4.3 Le rôle du conseil d'administration – Faire en sorte que les politiques d'intérêt public se traduisent par des activités efficaces et conformes à l'éthique 19
   4.4 Le rôle du Parlement – Législation, surveillance et examen attentif 21
5. Les conseils d'administration – Jeter de solides bases 23
   5.1 Rendre les conseils d'administration plus efficaces – Assurer leur indépendance 23
   5.2 Déterminer les attentes – Les responsabilités des administrateurs 26
   5.3 Préciser les responsabilités – Mandat des conseils et charte des comités 26
   5.4 Établir les bonnes bases – Renforcer l'orientation, la formation et l'évaluation des administrateurs 27
   5.5 Le comité de vérification – Ce dont chaque conseil a besoin 28
6. Nominations 30
   6.1 Nominations à des sociétés d'État par le gouverneur en conseil 30
   6.2 Le processus de nomination 31
   6.3 Planification de la relève 35

7. La reddition de comptes – Faire de la transparence et de la responsabilisation une réalité 36
7.1 Reddition de comptes 36
7.2 Certification 37
7.3 Accès à l'information 39
7.4 Dénonciation d'actes répréhensibles 40
8. Un point de vue extérieur –La vérification annuelle et l'examen spécial 41
8.1 Vérification annuelle 41
8.2 Examen spécial 42
9. Autres questions 44
9.1 Rémunération 44
9.2 Indemnisation des administrateurs 44
10. Conclusion 46
11. Sommaire des mesures 48
Annexe A : Personnes consultées 54
Annexe B : Information sur les sociétés d'État mères et leur constitution en personne morale 60

Résumé

Les sociétés d'État jouent un rôle essentiel dans la réalisation des priorités et objectifs stratégiques du gouvernement dams des secteurs cruciaux allant des transports et de l'agriculture à la culture et aux communications. Ayant à la fois des objectifs stratégiques d'intérêt public et des objectifs commerciaux, elles sont d'une extraordinaire diversité. Par exemple, elles peuvent compter moins de cinq employés ou plus de 45 000. Renforcer la gouvernance des sociétés d'État est un élément important du programme du gouvernement du Canada visant à améliorer la gestion du secteur public.

Le gouvernement prendra des mesures dans plusieurs domaines clés.

Le gouvernement clarifiera la structure de responsabilisation des sociétés d'État. Le ministre de tutelle sera nommé représentant du gouvernement et ses responsabilités devant le Parlement quant à la façon dont il s'acquitte de cette fonction seront confirmées. Les ministres sont en bout de ligne responsables devant le Parlement de l'efficience globale des sociétés d'État faisant partie de leur portefeuille, en plus de devoir pouvoir expliquer toutes les activités de ces organisations, incluant leurs opérations quotidiennes. Le conseil d'administration est responsable devant le ministre de tutelle pour la gérance de la société. Le premier dirigeant rend compte au conseil d'administration.

Le gouvernement renforcera la notion de propriété active. En tant que représentant du propriétaire, le ministre de tutelle devra fournir au conseil d'administration de la société un énoncé clair des priorités stratégiques du gouvernement et de ses attentes en matière de rendement, énoncé devant servir de base à l'examen périodique du rendement de la société.

Les spécialistes de la gouvernance s'entendent pour dire qu'il est primordial de choisir de bons administrateurs pour siéger aux conseils si l'on veut assurer une gouvernance efficace. Il instaurera pour les présidents, les administrateurs et les premiers dirigeants un nouveau processus de nomination fondé sur le mérite qui sera non seulement professionnel, transparent et opportun mais qui respectera aussi la capacité du gouvernement d'exercer ses responsabilités à titre de propriétaire.

En ce qui a trait à la gouvernance des sociétés, le gouvernement s'inspire des pratiques exemplaires, incluant celles du secteur privé lorsque leur application au secteur public est

souhaitable. Les mesures prises consistent notamment à s'assurer que les conseils demeurent indépendants de la direction et du gouvernement, à fournir des programmes d'orientation et de formation permanente aux administrateurs et à rendre obligatoire le recours à des évaluations. On reverra aussi les exigences concernant la composition des comités de vérification pour s'assurer que les personnes choisies possèdent les compétences nécessaires. Les comités de vérification auront des responsabilités de surveillance directe tant pour les fonctions de vérification externe qu'interne.

Soucieux d'accroître la transparence, le gouvernement rendra la *Loi sur l'accès à l'information* applicable à 10 des 18 sociétés d'État qui ne sont pas actuellement visées par cette loi et se penchera sur la façon de faire en sorte que les autres sociétés y soient également assujetties tout en protégeant les renseignements commerciaux ou de nature délicate les concernant. La protection des sources d'information des journalistes sera également établie.

Le gouvernement apportera en outre des changements importants au régime de vérification des sociétés d'État. Le vérificateur général du Canada deviendra vérificateur ou covérificateur de toutes les sociétés d'État et se verra accorder le pouvoir de procéder à des examens spéciaux dans toutes les sociétés d'État. En ce qui touche les examens spéciaux, le gouvernement mettra en place un régime plus souple et plus transparent. Le vérificateur général déterminera la fréquence des examens spéciaux pour chaque société après avoir pris en compte son mandat, ses secteurs d'activité et les risques. Le ministre de tutelle, le Conseil du Trésor et le Parlement auront accès à cet examen spécial.

Les sociétés d'État seront également assujetties à la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* proposée, soit le projet de loi C-11, qui établira un mécanisme pour la dénonciation d'actes répréhensibles dans le secteur public et protégera les fonctionnaires dénonciateurs. La loi proposée assure une protection juridique considérable contre les représailles pour les dénonciations faites de bonne foi et oblige toutes les institutions fédérales à instaurer leur propre code de conduite ainsi qu'un mécanisme de dénonciation interne.

Ces mesures représentent un important pas en avant sur la voie du renforcement de la gouvernance des sociétés d'État. Le gouvernement mettra en œuvre au moment opportun les mesures décrites dans le présent rapport.

1. Introduction

La bonne gouvernance repose sur la transparence et la reddition de comptes qui, ensemble, établissent la confiance du public. Aucune institution, quel que soit sa taille ou son mandat, ne peut fonctionner très longtemps lorsque les liens de confiance sont rompus en raison du défaut ou du manque de volonté perçu de l'institution de communiquer ses intentions, d'expliquer ses décisions et de justifier ses actions. La transparence est la condition *sine qua non* de la responsabilisation, non pas parce que, pour inspirer la confiance, il faut être perçu comme étant responsable en faisant preuve de transparence tout en observant des exigences précises en matière de reddition de comptes, quelle que soit la forme qu'elles peuvent prendre. La confiance dans les sociétés démocratiques exige que les personnes dans l'intérêt desquelles les institutions ont été créées aient non seulement le droit mais aussi la responsabilité de s'adresser aux institutions, d'analyser leur information de façon responsable et de collaborer avec elles dans le cadre de processus significatifs.

Ce que les Canadiens ont à dire sur l'obligation de rendre compte

Les Canadiens veulent obtenir les mêmes assurances de la part de tous les gouvernements :

- qu'ils dépenseront l'argent des contribuables comme si c'était le leur;
- qu'ils produiront des rapports plus fiables et plus accessibles sur l'utilisation des fonds publics et les résultats obtenus;
- qu'ils tiendront leurs promesses;
- qu'ils confieront à des organismes indépendants et apolitiques le soin de déterminer si les gouvernements s'acquittent de leurs responsabilités et s'ils communiquent des renseignements fiables aux citoyens, particulièrement au sujet de la santé, de la sécurité, de l'environnement et de la saine gestion des ressources.

J. Abelson, Ph.D. et F. Gauvin, M.A., Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc., pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor (mai 2004)

Récemment, l'attention du Parlement, des médias et des citoyens s'est concentrée sur les conclusions du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale sur la *Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique*, dans lequel la gouvernance et les activités de six sociétés d'État canadiennes ont été examinées attentivement. Ces organismes sont en train de corriger les lacunes spécifiques relevées par la vérificatrice générale. Le gouvernement du Canada a néanmoins annoncé, le 10 février 2004, qu'il s'engageait à examiner avec soin le cadre de gouvernance et de reddition de comptes de toutes ses sociétés d'État et à communiquer les résultats de cet examen au Parlement.

Aucun examen public approfondi[1] du cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État fédérales n'a été effectué au Canada depuis vingt ans. En 2004, le gouvernement du Canada a estimé qu'il était temps de procéder à un tel examen, d'autant plus que le secteur privé, les autres administrations du Canada et les autres pays prennent actuellement des mesures en vue d'améliorer la gouvernance, la transparence et la reddition de comptes dans leurs organisations. En théorie, les sociétés d'État du gouvernement du Canada devraient diriger plutôt que suivre l'adoption de pratiques novatrices visant à améliorer la gouvernance, la transparence et la reddition de comptes pour se préparer à relever les défis du 21^e^ siècle. Le gouvernement devrait en outre permettre à ses sociétés d'État de devenir des modèles de bonne gouvernance en éliminant les obstacles à l'innovation et en renouvelant la façon dont le gouvernement fédéral s'acquitte de son rôle en matière de surveillance.

Cet examen est centré sur la question suivante : Comment le gouvernement du Canada peut-il améliorer l'efficacité de son cadre de gouvernance actuel pour que les programmes et services administrés par les sociétés d'État soient conformes aux critères des Canadiens et à leurs attentes en matière d'éthique dans la conduite et les opérations des institutions publiques?

Le gouvernement du Canada est fermement convaincu de pouvoir y arriver et ce document est le point de départ. Il vise principalement à annoncer une série de mesures portant sur tous les éléments essentiels d'une bonne gouvernance (incluant la transparence et la responsabilisation) que le gouvernement a l'intention de prendre dans l'immédiat. Il vise également à documenter et soutenir un dialogue éclairé avec les parlementaires et les Canadiens concernant ces mesures et d'autres mesures qu'il faudra peut-être prendre. Il présente des explications et, dans certains cas, des données historiques tirées des principales conclusions d'un examen complet de la documentation et des consultations menées auprès de spécialistes de l'extérieur du gouvernement[2] sur les mesures à prendre pour améliorer la gouvernance des sociétés d'État.

Voici les six principales conclusions discutées dans le présent document :

1. **Le rôle des sociétés d'État en tant qu'instruments de politiques publiques doit être réaffirmé** (chapitre 3).

2. **Les régimes de reddition de comptes des sociétés d'État doivent être clarifiés et renforcés** (chapitre 4), **tout comme les responsabilités de gérance des conseils d'administration** (chapitre 5).

---

1. Un examen interne réalisé en 1991 a donné lieu à des modifications techniques à la partie X de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP).
2. Une liste se trouve à l'annexe A.

3. **Le processus de nomination du président du conseil d'administration, du premier dirigeant et des administrateurs d'une société d'État doit être régi par des normes de gouvernance adéquates** (chapitre 6).

4. **Les conseils d'administration doivent être mieux outillés pour s'acquitter de leurs responsabilités** (chapitres 5 et 6).

5. **Le régime de gouvernance des sociétés d'État doit refléter les pratiques exemplaires incluant celles adoptées par les entreprises du secteur privé, le cas échéant, tout en tenant compte des différences entre les sociétés du secteur public et celles du secteur privé** (chapitre 5).

6. **Une plus grande transparence doit être apportée aux activités et aux opérations des sociétés d'État** (chapitres 7 et 8).

Les assises d'une bonne gouvernance – légitimité, transparence et responsabilisation – sont discutées au chapitre 2.

Il convient de souligner que, bien qu'il s'agisse d'une société d'État fédérale, la situation de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (OIRPC) est particulière puisqu'elle est régie par les gouvernements fédéral et provinciaux. Toute modification législative et réglementaire affectant l'OIRPC doit être approuvée par deux tiers des provinces représentant deux tiers de la population canadienne avant qu'elle ne puisse entrer en vigueur. Le Régime de pensions du Canada a en place un processus d'examen stratégique grâce auquel les gouvernements fédéral et provinciaux font l'examen du Régime à tous les trois ans. Au cours de cet examen triennal, qui doit être réalisé d'ici la fin de 2005, les gouvernements fédéral et provinciaux étudieront les répercussions des mesures avancées dans le présent rapport sur l'OIRPC. La Banque du Canada a également un cadre de gouvernance qui reflète son mandat et son rôle uniques. Les mesures décrites dans le présent rapport ne s'appliquent pas à cette institution.

Le gouvernement ne s'est pas encore penché sur toutes les questions liées à la gouvernance des sociétés d'État. Le chapitre 9 donne un aperçu des questions qui nécessitent un examen approfondi, comme la rémunération et l'indemnisation des administrateurs. De plus, le rapport n'aborde pas les questions liées aux opérations des sociétés d'État, comme les pratiques de passation de marchés ou la gestion financière et les opérations restreintes.

La liste de toutes les mesures est présentée dans le dernier chapitre du rapport. Pour plus de renseignements sur les personnes consultées aux fins de cet examen, veuillez consulter l'annexe A.

2. Définir la bonne gouvernance dans un contexte de surveillance accrue du public

On a assisté, au cours de la dernière décennie, à un accroissement à la fois de la discipline budgétaire et de la volonté de participer au processus d'élaboration des politiques. La fonction publique au Canada a subi plusieurs vagues de transformation[3] qui ont donné lieu à l'augmentation du nombre de partenariats public-privé et à la création d'ententes institutionnelles avec des tiers. Un plus grand nombre de programmes et de services sont mis en œuvre par des organisations non gouvernementales. Ces arrangements ont été perçus comme des solutions de rechange à la prestation directe par le gouvernement qui permettent de réaliser des économies et de réagir plus rapidement à l'évolution des besoins. Ils ont changé la façon dont les gouvernements fonctionnent en créant de nouvelles entités dotées d'un mandat public, notamment des sociétés d'État, et en transposant dans le secteur public les pratiques de gestion du secteur privé et du secteur sans but lucratif.

Par contre, on a assisté pendant la même période à une vague de scandales financiers et de manquements dans des entreprises du secteur privé qui ont grandement affecté la valeur des actions et qui ont attiré l'attention du public sur les pratiques de gestion dans le secteur privé, tout en soulevant la question épineuse de savoir qui aurait dû protéger les intérêts des actionnaires et qui devrait être tenu responsable du rendement des sociétés. Les investisseurs institutionnels ont été particulièrement véhéments à réclamer des réformes visant à renforcer la légitimité des conseils d'administration et leur responsabilité de guider, de diriger et de superviser les sociétés. Un conseil d'administration solide peut servir de mécanisme, en plus des organismes de réglementation et les organismes chargés de l'application de la loi, pour protéger les intérêts des actionnaires et des autres intervenants et assurer ainsi un système financier solide. Les gouvernements, les organismes de réglementation et les bourses utilisent leurs pouvoirs pour instaurer des mesures obligeant les conseils d'administration à diriger avec sérieux et efficacité.

3. Mentionnons comme principales initiatives : Repenser le rôle de l'État (1994-1996); La Relève (1996); Gouvernement en direct (2000); Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes (2000); Modernisation de la gestion des RH (2003); Amélioration de la responsabilisation (2004).

Des pressions semblables en faveur d'une réforme de la gouvernance des sociétés du secteur privé s'exercent tout naturellement sur les institutions du secteur public. Les organismes spécialisés, les investisseurs institutionnels et le grand public réclament tous plus de transparence et de responsabilisation dans la façon dont les institutions tant publiques que privées gèrent leurs activités.

Dans un tel contexte plus exigeant, la bonne gouvernance dans le secteur public est plutôt perçue comme une question de rapports fondés sur des valeurs et des principes communs entre les citoyens, le gouvernement et les entités auxquelles l'État délègue le pouvoir d'administrer les politiques, les ressources et les services publics. La gestion rigoureuse des ressources et la mise en œuvre de politiques et de programmes répondant aux attentes des citoyens s'appuient en grande partie sur la capacité du gouvernement de conclure de bonnes ententes de gouvernance avec ces entités et à l'intérieur de celles-ci. Les sociétés d'État, à titre d'institutions publiques créées par le Parlement dans le but de servir les Canadiens, s'inscrivent pleinement dans cette nouvelle dynamique.

2.1 Les principes d'un bon système de gouvernance

Plusieurs éléments doivent être présents pour qu'un système de gouvernance soit efficace : des objectifs et des attentes clairement énoncés, des rapports hiérarchiques bien définis, la transparence dans la mise en œuvre et le respect des règles et enfin, une culture fondée sur des assises éthiques solides. Dans ce contexte, la clarté des rôles, des responsabilités et des rapports hiérarchiques est essentielle.

Dans notre système de gouvernement responsable, le Parlement, à titre d'organisme élu pour représenter les citoyens, est souverain en vertu de notre constitution. Le gouvernement élu ne peut gouverner que s'il conserve la confiance de la Chambre des communes. Les trois principales responsabilités du Parlement sont 1) d'adopter des lois régissant les rapports entre les citoyens, les groupes et les institutions, 2) de participer aux votes sur l'imposition et l'approvisionnement, et 3) d'obliger le gouvernement à rendre compte de l'usage qu'il fait de son pouvoir exécutif. Les Canadiens élisent le gouvernement pour qu'il les gouverne et le gouvernement peut déléguer à son tour à différentes institutions, notamment les sociétés d'État, la tâche de mettre en oeuvre les politiques publiques et les services offerts aux Canadiens. Il existe à la base un contrat démocratique entre les citoyens et les institutions qui est fondé sur les principes de la légitimité, de la responsabilisation et de la transparence. Dans le contexte canadien, la légitimité des institutions publiques repose sur la loi et/ou des pratiques de longue date. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et les lois particulières créant les sociétés d'État fournissent un cadre d'intervention juridique au gouvernement et aux sociétés elles-mêmes.

Le principe de la responsabilisation est au cœur du système de gouvernance démocratique, lequel est caractérisé par la reddition de comptes de l'exécutif à l'assemblée législative démocratiquement élue. On peut définir la responsabilisation comme « une relation fondée sur l'obligation de démontrer et d'assumer une responsabilité en matière de rendement à la lumière des attentes convenues. »[4]. Parce qu'elles exercent des pouvoirs exécutifs, les sociétés d'État rendent compte de leurs décisions et de leurs actions au Parlement par l'entremise d'un ministre de tutelle. Les ministres sont en bout de ligne responsables devant le Parlement de l'efficience globale des sociétés d'État faisant partie de leur portefeuille, en plus de devoir pouvoir expliquer toutes les activités de ces organisations, incluant leurs opérations quotidiennes. Le ministre rend compte au Parlement au nom de l'organisation mais il n'est pas tenu responsable des activités quotidiennes de la société. Par contre, de façon systémique, il a la responsabilité, par exemple, de voir à ce que les structures organisationnelles et les ententes de gouvernance qui s'imposent soient mises en place et à ce que des personnes qualifiées soient nommées aux postes de direction. Le cas échéant, le ministre de tutelle est tenu d'intervenir pour protéger l'intérêt public, par exemple, en émettant une directive. En résumé, bien qu'une société d'État effectue la gestion quotidienne de ses activités de façon autonome, le Parlement se tourne en bout de ligne vers le ministre de tutelle pour s'assurer qu'elle exécute son mandat de façon efficiente et efficace.

Le principe de la transparence suppose que le public a le droit et devrait avoir les moyens de déterminer si le gouvernement remplit ses engagements stratégiques et si les fonds publics sont bien administrés. L'adoption de lois comme la *Loi sur l'accès à l'information* et d'autres mécanismes comme les rapports annuels a amélioré la transparence des institutions publiques, notamment les sociétés d'État. En rendant publiques leurs activités commerciales et non commerciales et en communiquant des renseignements exacts sur ces activités, les sociétés d'État ont gagné la confiance du public en leur capacité d'exécuter leur mandat.

La bonne gouvernance des sociétés d'État repose sur une application uniforme de ces principes dans le respect des caractéristiques et des responsabilités de chaque intervenant : la responsabilité du Parlement est d'obliger le gouvernement à rendre des comptes; celle du gouvernement est de faire en sorte que ses politiques et services répondent aux besoins et aux attentes des citoyens; et celle des sociétés d'État est d'effectuer l'optimisation des ressources dans le cadre de la réalisation des politiques publiques du gouvernement. En faisant preuve de transparence dans l'exercice de ces responsabilités, les intervenants démontrent leur intégrité et prouvent qu'ils participent de façon crédible à la gouvernance et à la supervision des sociétés d'État.

---

4. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Bureau du vérificateur général, *La reddition des comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, 1998, site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

3. Le rôle des sociétés d'État – Utiliser des mécanismes souples et autonomes pour la mise en œuvre des politiques publiques

La mission des sociétés d'État découle de leur rôle d'instruments de politiques publiques que leur confère la loi. Bon nombre d'entre elles évoluent toutefois dans un contexte où il leur est parfois difficile de concilier des objectifs d'ordre commercial et des objectifs des politiques publiques. Les universitaires, les experts et les intervenants conviennent que le cadre de responsabilisation fourni par la LGFP et les lois particulières régissant le fonctionnement de certaines sociétés d'État ont, jusqu'à récemment, créé l'équilibre nécessaire pour atténuer ces tensions. Le gouvernement est d'avis qu'une plus grande uniformité dans l'application des pouvoirs délégués en vertu de la LGFP et une responsabilisation accrue sont maintenant requises afin d'améliorer la gouvernance.

Les sociétés d'État font partie du secteur public canadien depuis près d'un siècle. Elles ont joué un rôle crucial dans des activités clés comme les transports, la production d'électricité et les communications, où le secteur privé était réticent à offrir les services nécessaires ou incapable de le faire. Des sociétés d'État comme la Société Radio-Canada et la Société canadienne des postes, qui ont à la fois des objectifs de politiques publiques et des objectifs commerciaux, jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'identité et de la connectivité du Canada.

3.1 Un bref historique des sociétés d'État en tant qu'instruments de politiques

La première société d'État fédérale – la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada – est née en 1922 de la fusion de plus de 200 sociétés, dont beaucoup étaient insolvables, après que le gouvernement se soit porté acquéreur de la Canadian Northern Railway Company en 1918. La Banque du Canada, qui avait été constituée en société privée en vertu de la *Loi sur la Banque du Canada* en 1934, a été nationalisée en 1938.

En 1981, tous les partis représentés à la Chambre des communes ont appuyé la transformation du ministère des Postes en société d'État après que les administrations fédérales aient tenté en vain, au cours des dix années précédentes, de remédier à l'inefficacité des services postaux et de résoudre des problèmes opérationnels, financiers et de relations de travail. La Société canadienne

de la sûreté du transport aérien, qui est devenue une société d'État en 2002, a pour mandat d'administrer plusieurs services essentiels de sécurité du transport aérien auparavant offerts par les sociétés aériennes, les aéroports et autres mais jugés inadéquats après les attaques terroristes aux États-Unis.

Au cours des 20 dernières années, les administrations fédérales ont créé 26 nouvelles sociétés d'État. Plusieurs ont été créées de toutes pièces; d'autres étaient auparavant des filiales de sociétés d'État et dans certains cas rares, le gouvernement s'est porté acquéreur de sociétés existantes. Dans tous les cas, l'administration fédérale a eu et continue d'avoir recours aux sociétés d'État pour mettre en œuvre les politiques publiques lorsque le secteur privé, les autres ordres de gouvernement ou les ministères et organismes fédéraux ne sont pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins et aux intérêts des Canadiens. (Vous trouverez à l'annexe B une liste des sociétés d'État existantes et des dates auxquelles elles ont été établies.)

3.2 La diversité des sociétés d'État

Les sociétés d'État existantes forment un groupe d'organisations diversifié[5]. Leur effectif varie de moins de cinq employés à plus de 45 000 employés. Leur actif est tout aussi diversifié. Les sociétés oeuvrent dans divers secteurs de la société et de l'économie, comme les transports, l'agriculture, le patrimoine et les arts, ainsi que le commerce international. Elles mettent en œuvre les priorités stratégiques et les objectifs du gouvernement dans leurs sphères d'influence respectives. Certaines sociétés tirent presque tout leur financement des crédits gouvernementaux alors que d'autres, en particulier les sociétés de nature commerciale, ont tendance à s'autofinancer ou à faire des profits. Quelques sociétés reçoivent des fonds gouvernementaux pour gérer et administrer, outre leurs propres secteurs d'activité, des programmes gouvernementaux distincts. Certaines sociétés sont des mandataires de l'État et d'autres paient des dividendes. Les sociétés peuvent avoir des pouvoirs réglementaires ou quasi réglementaires. Pour améliorer le système de gouvernance et de responsabilisation, il faut tenir compte de cette diversité.

3.3 L'autonomie des sociétés d'État

Les sociétés d'État sont utilisées pour réaliser certains objectifs stratégiques publics, particulièrement lorsque l'autonomie est une condition essentielle à cette réalisation. Leur structure et leur financement permettent cette autonomie de deux façons complémentaires :

5. On trouve un examen complet de la diversité des sociétés d'État dans le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement intitulé « Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts ».

1. aux plans de l'indépendance et de la crédibilité en tant que fournisseur objectif et apolitique de services, par exemple, la promotion et le développement des industries culturelles ou la formulation et la mise en œuvre de la politique monétaire du Canada;

2. au plan des opérations quotidiennes (notamment la gestion des ressources financières, humaines et matérielles), ce qui permet à l'organisation de répondre directement aux besoins de ses clients dans un contexte où les sociétés du secteur privé ne seraient pas viables en raison de la taille du marché ou du niveau de risque.

> **Qu'est-ce que le pouvoir de donner des instructions?**
>
> Le pouvoir de donner des instructions est le pouvoir du gouvernement d'intervenir dans la gestion d'une société d'État en donnant instruction au conseil d'administration de prendre une mesure particulière que le gouvernement estime être dans l'intérêt public.
>
> Aux termes de la LGFP, le ministre de tutelle est tenu de consulter le conseil d'administration avant de donner une instruction. Une fois l'instruction donnée, le ministre doit la présenter aux deux chambres du Parlement dans un délai de 15 jours de séances et les administrateurs de la société doivent l'appliquer rapidement et efficacement.
>
> Les administrateurs doivent appliquer l'instruction promptement et efficacement, conformément à l'obligation de diligence. La société d'État qui observe les instructions qu'elle reçoit est présumée agir au mieux de ses intérêts.

Bien qu'autonomes, les sociétés d'État sont des institutions publiques et à ce titre, elles doivent en définitive rendre des comptes au gouvernement. Celui-ci dispose d'une série d'instruments pour influencer la conduite des sociétés d'État : les modifications aux lois constitutives des sociétés, le pouvoir de donner des instructions (voir l'encadré), l'approbation des plans d'entreprise, la nomination de personnes dans des postes clés et enfin, l'approbation et la garantie du financement des sociétés.

Les sociétés d'État, quant à elles, se concentrent sur la prestation des services et les questions opérationnelles. Détenues à 100 % par le gouvernement et soumises à une vérification annuelle, elles sont dirigées par un conseil d'administration. Le conseil assume la responsabilité pour la gérance de la société, il en détermine l'orientation stratégique, il supervise le rendement de la gestion et il demande des comptes à la direction.

3.4 La LGFP et la gouvernance des sociétés d'État

Avant 1984, il y avait 72 sociétés d'État mères et 114 filiales, dont 47 étaient inscrites à l'annexe de la LGFP. Les sociétés qui n'étaient pas visées par les dispositions de la Loi suivaient les règles de gouvernance énoncées dans leurs lois constitutives ou dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en vertu de laquelle plusieurs d'entre elles avaient été constituées.

En 1984, le gouvernement a adopté la partie X de la LGFP afin d'instaurer un système de contrôle et de responsabilisation plus uniforme pour les différentes classifications des sociétés d'État. La partie X compte cinq sections : la section I, Affaires des sociétés; la section II, Administrateurs et dirigeants; la section III, Gestion et contrôle financier; la section IV, Dispositions générales; la section V, Mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain. Aujourd'hui, 34 des 46 sociétés d'État fédérales sont classées dans les sociétés inscrites à la partie I de l'annexe III aux termes de la partie X de la LGFP. Trois sociétés sont classées dans les sociétés inscrites à la partie II de l'annexe III (la Monnaie royale canadienne, la Société canadienne des postes et la Corporation de développement des investissements du Canada). Neuf sociétés sont exemptées des dispositions de la partie X de la LGFP[6].

Principales distinctions entre les sociétés inscrites à la partie I et à la partie II de l'annexe III

- Chaque année, les sociétés d'État inscrites à la partie I de l'annexe III doivent faire approuver un plan d'entreprise, un budget d'immobilisations et un budget de fonctionnement alors que les sociétés d'État inscrites à la partie II de l'annexe III doivent présentent seulement un plan d'entreprise et un budget d'immobilisations.
- Les sociétés d'État inscrites à la partie II de l'annexe III doivent inclure une proposition de dividendes dans leur plan d'entreprise.
- Le vérificateur général du Canada a le droit, à son choix, d'être nommé vérificateur de toute société d'État inscrite à la partie I de l'annexe III. Le gouverneur en conseil peut désigner un vérificateur du secteur privé pour toute société d'État inscrite à la partie II de l'annexe III, sauf lorsque la loi constitutive de la société désigne le vérificateur général comme vérificateur externe.
- Les sociétés d'État qui ne sont pas exemptées des dispositions de la partie X, sections I à IV, de la LGFP doivent faire l'objet d'un examen spécial. L'examinateur spécial transmet le rapport de l'examen spécial au conseil d'administration. L'examinateur spécial des sociétés inscrites à la partie I de l'annexe III peut communiquer le rapport au ministre de tutelle ou au Parlement lorsqu'il estime que les informations qu'il contient peuvent les intéresser. L'examinateur spécial des sociétés d'État inscrites à la partie II de l'annexe III ne peut faire rapport qu'au conseil d'administration.

6. Les sociétés d'État exemptées sont les suivantes : l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, la Société Radio-Canada, la Fondation canadienne des relations raciales (également exemptées de la section V), Téléfilm Canada, la Banque du Canada, le Centre de recherches pour le développement international, la Société du Centre national des arts, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et le Conseil des arts du Canada.

Il y a peu de différences entre les exigences s'appliquant aux sociétés d'État inscrites à la partie I et à la partie II de l'annexe III aux termes de la partie X. Dans l'ensemble, ces différences tendent à donner aux sociétés inscrites à la partie II une autonomie fonctionnelle additionnelle. Le gouverneur en conseil peut déplacer une société d'État de la partie I à la partie II de l'annexe III seulement dans les cas suivants :

- si la société exerce ses activités en situation de concurrence;
- si la société ne dépend pas habituellement de crédits pour ses dépenses de fonctionnement;
- si la société tire habituellement un revenu de ses capitaux propres;
- s'il est raisonnable de croire que la société versera des dividendes.

Les neuf sociétés d'État exemptées sont assujetties uniquement à leurs lois constitutives respectives, bien que ces lois reflètent souvent le système de gouvernance prévu dans la LGFP. La variation la plus fréquente par rapport au système uniformisé de gouvernance, de contrôle et de responsabilisation de la LGFP consiste à soustraire la société à l'obligation de présenter un plan d'entreprise annuel et de le faire approuver par le gouvernement. Cette mesure, qui s'applique principalement à plusieurs sociétés à vocation culturelle, a été adoptée dans le but de protéger contre les possibilités d'ingérence politique le mandat que le Parlement a explicitement confié à l'organisation.

En général, les sociétés qui jouissent de la plus grande autonomie sont aussi celles qui reçoivent le moins d'avantages du gouvernement. Exception faite des organismes culturels, les sociétés d'État qui sont exemptées des obligations énoncées à la partie X, sections I à IV, de la LGFP[7], en particulier celles qui n'ont pas à faire approuver leurs plans d'entreprise ou leurs budgets, ne reçoivent pas de financement gouvernemental ni de garanties de prêt. Elles ne bénéficient pas des privilèges et des immunités rattachés à la qualité de mandataire et elles n'ont pas accès aux services gouvernementaux centralisés offerts aux ministères et à certaines sociétés d'État.

Il existe actuellement 43 sociétés d'État mères et 3 filiales de sociétés d'État qui doivent rendre compte de leurs activités comme si elles étaient des sociétés d'État mères. Aucun cadre de gouvernance ne peut à lui seul répondre aux besoins des 46 sociétés, étant donné la diversité de leurs mandats, de leurs structures et des milieux où elles évoluent. Bien que ce ne soit pas mentionné explicitement, la mise en oeuvre des mesures visant à renforcer la transparence et la responsabilisation des sociétés d'État qui sont présentées dans le présent rapport doivent être mises en oeuvre en fonction de la nature de chaque société et de son statut en vertu de la LGFP ou à l'extérieur de celle-ci.

---

7. Notamment, la Banque du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et le Centre de recherches pour le développement international

4. Renforcer la gouvernance – Clarifier les obligations de rendre compte et attribuer les rôles et responsabilités

4.1 Clarifier les obligations de rendre compte

Les sociétés d'État fonctionnent dans un environnement complexe et doivent souvent composer avec des priorités commerciales et d'autres au service de l'intérêt public. La notion d'actionnaire, particulièrement lorsqu'une société a un grand nombre d'actionnaires, ne peut s'appliquer intégralement aux sociétés d'État, lesquelles peuvent avoir ou ne pas avoir du capital social. Au plan fonctionnel, le rôle du propriétaire est exercé par le ministre de tutelle au nom du gouvernement. La société est responsable devant le ministre de tutelle, lequel doit à son tour rendre compte au Parlement. L'énoncé le plus explicite de cette obligation de rendre compte se trouve à l'article 88 de la LGFP, où il est établi que « Les sociétés d'État sont responsables en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de l'exercice de leurs activités. »

L'article 88 confirme deux principes de base. Premièrement, le Parlement a le pouvoir de tenir l'exécutif responsable afin que tous les instruments de l'autorité exécutive, y compris les sociétés d'État, soient en définitive responsables devant le Parlement. Deuxièmement, la responsabilité de l'exécutif envers le Parlement s'exerce par l'entremise d'une convention constitutionnelle fondamentale, soit la responsabilité ministérielle. Par contre, il est devenu évident au cours de l'examen que l'article 88 peut être interprété de diverses façons.

En premier lieu, l'article 88 attribue l'obligation de rendre compte à la société. Bien que celle-ci soit une personne morale, on a soulevé la question de savoir qui est responsable de la société devant le gouvernement : le conseil d'administration et son président ou le premier dirigeant. On a en outre constaté que la formulation « responsable en fin de compte, par l'intermédiaire d'un ministre, devant le Parlement » crée de la confusion quant à l'instance à laquelle la société doit rendre des comptes au sein du gouvernement. À titre d'exemple, au cours de la phase de consultation de l'examen, un certain nombre de dirigeants principaux et de présidents ont dit qu'ils estiment être redevables au Parlement plutôt qu'à leur ministre de tutelle. La question de savoir qui, en définitive, parle au nom de l'exécutif, est une autre source de confusion.

Bien que la partie X de la LGFP attribue des responsabilités au ministre de tutelle, au gouverneur en conseil, au conseil d'administration et même au Parlement, le gouvernement estime que la structure de responsabilisation en vertu de la loi doit être définie plus clairement. Plus précisément, il y aurait lieu d'établir de façon explicite les rapports suivants.

Obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer

L'obligation de rendre compte est le moyen utilisé pour exercer ou expliquer la responsabilité. Elle consiste tout d'abord à rendre des comptes sur la façon dont les responsabilités ont été exercées. Elle comprend également le devoir de prendre les mesures correctives nécessaires en cas de problème et d'expliquer de quelle façon les problèmes ont été ou seront résolus. Selon les circonstances, elle comprend en outre le devoir d'accepter les conséquences personnelles des problèmes que le titulaire d'une charge a suscités ou qui auraient pu être évités ou résolus si le titulaire avait agi comme il se doit.

L'obligation de s'expliquer correspond au devoir d'informer et d'expliquer, mais elle exclut les conséquences personnelles qui peuvent être rattachées à l'obligation de rendre compte.

1. Le ministre de tutelle est **responsable** de la société d'État devant le Parlement. Le ministre est responsable de l'exercice de ses responsabilités en vertu de la partie X de la LGFP et de la loi constitutive, du cadre législatif et réglementaire s'appliquant à la société et des instruments de politiques du gouvernement, y compris la définition des grandes orientations stratégiques de la société. Il est également **redevable** au Parlement pour toutes les activités de la société, notamment les activités liées aux opérations quotidiennes.
2. Le conseil d'administration doit rendre compte au ministre de tutelle de la gérance de la société.
3. Le premier dirigeant doit rendre compte de la gestion et du rendement de la société au conseil d'administration.

Mesure n° 1

Le gouvernement clarifiera la structure de responsabilisation des sociétés d'État, notamment dans la LGFP, afin de bien préciser les rapports entre le Parlement, le ministre de tutelle, le conseil d'administration et le premier dirigeant.

4.2 Le rôle du ministre

Comme nous l'avons mentionné, la notion d'actionnaire dans le secteur privé, particulièrement lorsque la société a un grand nombre d'actionnaires, est utilisée de façon plus ou moins approximative dans le contexte des sociétés d'État, lesquelles peuvent avoir ou ne pas avoir du capital social. Quoi qu'il en soit, l'État est le propriétaire légitime de la société et le gouvernement exerce les pouvoirs au nom de l'État. Bien que l'État représente en définitive les citoyens canadiens, ceux-ci ne sont pas les actionnaires des sociétés d'État en vertu de la loi.

Pouvoirs et obligations des ministres de tutelle des sociétés d'État mentionnés par la LGFP

- Recommander l'émission de directives.
- Recommander la nomination de directeurs, sujet à l'accord du gouvernement
- Recommander l'approbation des plans d'entreprise par le gouvernement et celle des budgets de fonctionnement et d'immobilisations par le Conseil du Trésor.
- Déposer les rapports annuels et les résumés des plans et des budgets au Parlement.
- Examiner l'information présentée dans un rapport d'examen spécial
- Examiner les rapports portant sur les développements importants qui se sont produits dans une société et répondre à des questions au Parlement.

Au sein du gouvernement, il est inévitable qu'un certain nombre de fonctionnaires aient des responsabilités à l'égard des sociétés d'État, par exemple, examiner les plans d'entreprise ou préparer des lignes directrices opérationnelles de portée générale. Ces fonctionnaires n'exercent toutefois aucun pouvoir direct sur les sociétés d'État. Leur rôle consiste plutôt à soutenir les ministres de tutelle dans le cadre du système de gouvernance des sociétés d'État. Cependant, la question de savoir qui parle avec autorité au nom du gouvernement fait l'objet d'une certaine confusion. Cette responsabilité revient au ministre de tutelle, dont le rôle est celui qui correspond le plus à celui d'un actionnaire.

Mesure n° 2

Le gouvernement confirmera, notamment par l'entremise de modifications à la LGFP et aux autres lois pertinentes, que le ministre de tutelle est son représentant.

Le rôle du ministre de tutelle est déterminant pour le bon fonctionnement du cadre de gouvernance et de responsabilisation. Les rapports distincts qui existent entre la société d'État et le gouvernement font en sorte que le ministre de tutelle se doit d'exercer ses fonctions avec compétence et en tenant compte de la nature particulière de ces rapports. Les sociétés d'État sont des instruments gouvernementaux dont la responsabilité ultime revient au gouvernement, mais elles ont une autonomie opérationnelle qui leur a été donnée dans le but précis de s'assurer que leurs activités quotidiennes sont indépendantes du gouvernement.

Le caractère autonome de ces rapports se reflète dans la nature des responsabilités d'un ministre à l'égard des sociétés d'État de son portefeuille. De façon générale, les ministres exercent leurs responsabilités au niveau systémique : les nominations et les lois cadres, le cas échéant; l'examen et l'approbation des plans d'entreprise; l'évaluation de la pertinence du mandat de la société et de son efficacité en tant qu'instrument de politiques; la définition des grandes orientations stratégiques de la société. Les ministères ne sont pas responsables de l'administration et des opérations de la société au jour le jour. Ils doivent toutefois rendre des comptes au Parlement sur toutes les activités de la société, c'est-à-dire donner des renseignements et des explications au besoin. Comme nous l'avons mentionné, les administrateurs et les cadres supérieurs des sociétés d'État peuvent aider le Parlement à exercer une surveillance sur les activités des sociétés et à se montrer responsable en se présentant devant les comités parlementaires afin de répondre à des questions lorsqu'ils y sont invités.

La nécessité de maintenir l'équilibre entre l'autonomie des sociétés d'État en tant qu'organisations indépendantes et la responsabilité du gouvernement d'assurer leur efficacité en tant qu'instruments de politiques publiques peut représenter tout un défi. L'autonomie est habituellement préservée dans la mesure où le conseil d'administration et la direction de la société demeurent responsables de l'administration et de la gestion. La portée des interventions du ministre varie quelque peu selon la loi établissant la société mais dans tous les cas, les ministres doivent communiquer à la société des directives générales sur les objectifs et les attentes du gouvernement. Le présent examen a révélé qu'il est nécessaire d'améliorer les moyens utilisés par le gouvernement pour influencer les activités des sociétés d'État.

Le gouvernement peut, par l'intermédiaire du ministre de tutelle, influencer les activités des sociétés d'État de diverses façons, soit de la modification des lois de constitution à l'approbation d'opérations restreintes à l'examen du mandat. Tous ces moyens ont déjà été utilisés. Il existe cependant trois outils clés qui permettent de donner des indications stratégiques aux sociétés d'État : 1) le mandat prévu par la loi; 2) le plan d'entreprise approuvé chaque année; et 3) le pouvoir de donner des directives officielles s'il s'avère nécessaire d'imposer une ligne de conduite particulière à une société dans l'intérêt du public.

Parmi ces outils, c'est le mandat de la société d'État qui fournit le plus grand nombre d'indications stratégiques. Le mandat présente les buts, responsabilités et pouvoirs de la société et indique quels sont les pouvoirs de son conseil. Habituellement, le mandat est défini en des termes assez généraux pour permettre d'englober l'ensemble des rôles et des responsabilités envisagés pour la société au moment de sa création. Le mandat peut donc être interprété différemment par le ministre, le conseil d'administration et le premier dirigeant dans des circonstances particulières. En outre, plusieurs sociétés d'État ont été créées par l'intermédiaire de clauses de constitution en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* et ont un mandat qui n'indique pas clairement quels sont leurs buts et leurs objectifs.

Le deuxième outil clé, le plan d'entreprise, permet de préciser davantage les indications stratégiques et il est devenu le principal moyen de définir les objectifs de la société. Les sociétés exemptées n'ont pas à présenter de plan d'entreprise (mais certaines le font à des fins d'information) en dépit du fait que certaines d'entre elles reçoivent des crédits annuels. Le gouvernement estime que le plan d'entreprise est un outil important de planification opérationnelle et stratégique; toutefois, le processus d'élaboration et d'approbation des plans d'entreprise n'est pas toujours employé avec efficacité pour faire part des objectifs stratégiques du gouvernement à la société. Dans le chapitre 18 de son rapport de 2000, le vérificateur général fait observer que « de nombreuses sociétés reçoivent peu de commentaires, voire n'en reçoivent aucun, de la part du ministre responsable qui examine leur plan d'entreprise ». En l'absence d'indications claires concernant les attentes du gouvernement, les plans d'entreprise peuvent s'avérer un instrument de communication unilatéral.

Le troisième outil clé pour la transmission d'indications stratégiques, le pouvoir de donner des directives, permet au gouvernement d'obliger, au besoin, les sociétés d'État à remplir leur mandat d'intérêt public. Le gouvernement peut, en effet, mettre de côté l'autonomie d'une société pour lui dicter une ligne de conduite particulière s'il juge que cela sert l'intérêt public. Compte tenu de leur nature exceptionnelle, les directives doivent être déposées aux deux chambres du Parlement et mises en œuvre par les sociétés d'une manière prompte et efficace. Le conseil d'administration qui met en oeuvre les directives est juridiquement considéré comme agissant en conformité avec ses responsabilités fiduciaires, même si les directives peuvent entrer en conflit avec les intérêts immédiats de la société. Le gouvernement n'a jamais eu l'intention d'utiliser souvent son pouvoir de donner des directives, qui est demeuré un outil de dernier ressort.

Outre les outils susmentionnés, qui comportent tous des limites, il n'existe pas de processus officiel pour faire part des attentes du gouvernement au conseil d'administration et à la direction des sociétés d'État. Le gouvernement donne des indications stratégiques de manière non officielle, notamment par la participation de hauts fonctionnaires à des réunions de conseils d'administration, par des échanges entre des sociétés et des éléments du portefeuille du ministère de tutelle ou par des communications directes entre le cabinet du ministre ou du sous-ministre et le président ou le premier dirigeant. Le recours à ces outils typiques est le reflet du style d'un ministre en particulier et non d'une façon cohérente et structurée de donner des indications stratégiques.

Le gouvernement croit qu'il est justifié d'adopter une approche plus proactive en ce qui concerne ses relations avec les sociétés d'État, en particulier pour ce qui est de communiquer ses priorités stratégiques, ses attentes en matière de rendement et la contribution attendue des sociétés à l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Le ministre de tutelle est la personne qui peut le mieux assurer l'apport du gouvernement au processus de planification des activités des sociétés d'État.

Mesure n° 3

Afin d'améliorer la communication des objectifs et des priorités stratégiques du gouvernement aux sociétés d'État, le ministre de tutelle transmettra un énoncé des priorités et des responsabilités aux sociétés faisant partie de son portefeuille. L'énoncé fera préalablement l'objet de discussions avec la direction de la société et son conseil d'administration, mais il reflètera au bout du compte les attentes stratégiques du gouvernement envers la société. L'énoncé fera l'objet d'un examen annuel et il servira de document de référence pour l'examen périodique du rendement de la société.

L'énoncé des priorités et des responsabilités visera plusieurs buts, à savoir :

- confirmer le mandat et les secteurs d'activité de la société;
- informer la société des priorités gouvernementales;
- faire en sorte que le gouvernement et la société perçoivent de la même façon les priorités, objectifs stratégiques et résultats prévus fixés par le gouvernement pour une période donnée;
- servir de document de référence pour l'élaboration des plans d'activités/plans stratégiques, des rapports annuels et des prévisions financières de la société.

L'énoncé des priorités et des responsabilités ne sera pas juridiquement contraignant. Il sera adapté à la situation particulière dans laquelle chaque société d'État exerce ses activités. Parce qu'il visera à régler les conflits possibles touchant le mandat de la société, l'énoncé exposera clairement les buts stratégiques d'intérêt public de l'organisation ainsi que ses objectifs commerciaux et, s'il y a lieu, les liens qui les unissent. Le document accordera la latitude nécessaire pour assurer le respect de la situation des sociétés non visées par la partie X de la LGFP et aidera à promouvoir de meilleures relations de travail, ce qui facilitera notamment le processus d'élaboration du plan d'entreprise. Il ne permettra pas au ministre de tutelle d'entrer dans les détails de l'établissement de programmes, de la gestion de la société ou de la gestion et de la répartition de son actif.

4.3 Le rôle du conseil d'administration – Faire en sorte que les politiques d'intérêt public se traduisent par des activités efficaces et conformes à l'éthique

Les sociétés d'État bénéficient d'une autonomie opérationnelle, mais ne sont pas indépendantes du gouvernement. Faire preuve de transparence dans la communication des indications stratégiques et de clarté dans celle des objectifs stratégiques d'intérêt public, notamment par la présentation d'un énoncé des priorités et des responsabilités, contribuera grandement à garantir que les activités des sociétés soutiendront mieux l'orientation générale du gouvernement. Les conseils d'administration ont un rôle important à jouer. Relevant du ministre de tutelle, s'étant vu confier un mandat par le Parlement par l'intermédiaire d'une loi et étant tenus de défendre les

intérêts de la société, les administrateurs doivent jouer leur rôle de manière énergique et, le cas échéant, établir le dialogue avec le ministre de tutelle pour en arriver à une bonne compréhension des activités de la société par rapport aux priorités stratégiques du gouvernement.

Les conseils d'administration sont responsables devant le ministre de tutelle pour ce qui de veiller à ce que les activités des sociétés soient conformes à leur mandat. Ils seraient aussi responsables en définitive de la mise en œuvre des indications stratégiques qui figureraient dans l'énoncé des priorités et des responsabilités. Il leur reviendrait de demander des éclaircissements au ministre de tutelle ou contester les directives reçues. En jouant un rôle plus actif dans la définition et l'interprétation des priorités stratégiques et en collaborant avec la direction pour faciliter leur mise en œuvre, les conseils d'administration s'assureront que les plans et les activités des sociétés contribueront à la réalisation du programme stratégique du gouvernement.

Un conseil d'administration devrait jouer un rôle majeur dans la surveillance de la gestion d'une société. Il est devenu de plus en plus important ces dernières années de renforcer ce rôle. Les actionnaires s'attendent maintenant à ce que les conseils exercent cette fonction avec diligence et autorité.

Les rôles et les responsabilités des conseils d'administration des sociétés d'État sont précisés dans plusieurs instruments juridiques et stratégiques en place depuis longtemps. La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* indique ce qui suit : « Sous réserve de toute convention unanime des actionnaires, les administrateurs gèrent les activités commerciales et les affaires internes de la société ou en surveillent la gestion. »

La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* et la LGFP chargent les administrateurs

- d'agir avec intégrité et de bonne foi, au mieux des intérêts de l'organisation
- ainsi qu'avec le soin, la diligence et la compétence dont ferait preuve, en pareilles circonstances, une personne prudente.

Les lignes directrices sur la Régie des sociétés d'État et des autres entreprises publiques publiées en 1996 par le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor contiennent le passage suivant :

« Le conseil d'administration de chaque société d'État devrait assumer formellement la responsabilité de la gérance de la société. Au titre de sa responsabilité de gérance globale, le conseil :

- approuve l'orientation stratégique et le plan d'entreprise de la société d'État;
- veille à ce que les principaux risques liés aux activités de la société soient reconnus et à ce que les systèmes appropriés de gestion des risques soient mis en œuvre;

- approuve le plan de relève de la direction, qui portera entre autres sur la nomination, la formation et la supervision des hauts dirigeants;
- veille à ce que les systèmes d'information et les pratiques de gestion de la société répondent aux besoins de celle-ci et garantissent au conseil l'intégrité des renseignements produits. »

Comme il a déjà été mentionné, conformément à la partie X de la LGFP, les sociétés d'État relèvent du Parlement par l'intermédiaire du ministre de tutelle. Cette loi n'indique pas cependant qui devrait fournir des explications au nom de la société (le président du conseil ou le premier dirigeant) si des questions d'intérêt public étaient soulevées. Les parlementaires ont tendance, dans la pratique, à tenir le ministre publiquement responsable. Cependant, en ce qui touche les activités et la gestion courantes, le rôle joué par le ministre au nom de la société se limite au fait de devoir rendre des comptes comme il a déjà été mentionné dans le présent chapitre.

Mesure n° 4

Afin de réaffirmer que les conseils d'administration sont responsables des activités et du rendement de la société devant le ministre de tutelle, le gouvernement intégrera ce rôle et les responsabilités des administrateurs dans la partie X de la LGFP et dans les autres lois habilitantes.

Les conseils d'administration ont besoin des pouvoirs correspondant à leurs responsabilités pour remplir leurs obligations. Un devoir important est la surveillance du premier dirigeant. Ce besoin étant reconnu, le nouveau processus de sélection et de nomination des premiers dirigeants (chapitre 6) prévoit un rôle plus important pour les conseils d'administration.

4.4 Le rôle du Parlement – Législation, surveillance et examen attentif

Les principales responsabilités du Parlement consistent à examiner et à adopter des mesures législatives, notamment des projets de lois de crédits à l'aide desquels le Parlement autorise l'utilisation de fonds gouvernementaux, ainsi qu'à examiner attentivement les décisions et les mesures prises par l'exécutif pour gouverner le pays et à tenir l'exécutif responsable de ces décisions et mesures.

En ce qui concerne les sociétés d'État, le Parlement approuve annuellement les crédits destinés à un certain nombre d'entre elles. Afin de mieux jouer son rôle de surveillance, le Parlement reçoit chaque année des résumés de plans d'entreprise, des rapports annuels et un rapport global sur les sociétés d'État que lui présente le président du Conseil du Trésor. Le Parlement peut également poser aux ministres de tutelle des questions sur les activités des sociétés d'État. En outre, les comités parlementaires ont le pouvoir d'inviter les présidents et les premiers dirigeants à se présenter devant eux pour donner des explications à propos des activités de leur organisation.

Ces mécanismes et pouvoirs font du Parlement un élément important du régime de gouvernance et de responsabilisation des sociétés d'État. Même si le Parlement ne gouverne pas, il peut, par son évaluation continue des rôles, des caractéristiques et du rendement des institutions publiques, contribuer de manière essentielle à améliorer la prestation des services pour qu'elle réponde aux attentes et aux besoins des Canadiens.

5. Les conseils d'administration - Jeter de solides bases

Dans le secteur privé, les pratiques de gestion exemplaires ont évolué de façon importante au cours de la dernière décennie. Bien qu'un certain nombre de ces pratiques exemplaires aient été adoptées par les sociétés d'État, par exemple des lignes directrices intitulées *La régie des sociétés d'État et autres entreprises publiques* ont été diffusées en 1996, il est maintenant temps de resserrer la gouvernance des sociétés d'État en proposant une série de mesures obligatoires s'appliquant aux conseils d'administration de toutes les sociétés. Certaines sociétés d'État ont pris acte de ces mesures et en ont adopté plusieurs de leur propre chef.

5.1 Rendre les conseils d'administration plus efficaces - Assurer leur indépendance

Tel qu'il a été mentionné dans le chapitre précédent, les directeurs sont responsables, en vertu de la loi, d'agir au mieux des intérêts de la société d'État et de prendre les mesures nécessaires à ce propos. On s'attend à ce que les conseils d'administration donnent des indications stratégiques à la direction et surveillent les activités des sociétés. Pour répondre à ces attentes et entretenir de saines relations professionnelles avec leur ministre respectif et la direction de la société, ils doivent bien comprendre leurs responsabilités et obligations de rendre des comptes, ainsi que celles du ministre et de la direction.

Pour donner des indications stratégiques efficaces, les conseils d'administration doivent très bien comprendre en quoi consistent le mandat, les activités, les risques, les biens et les ressources de leur société respective, ainsi que les orientations stratégiques du gouvernement. Cela est essentiel pour que les conseils d'administration puissent établir un dialogue constructif, s'il y a lieu, concernant les objectifs du gouvernement s'appliquant en particulier à chaque société et remplir le mandat de surveillance qui nécessite une connaissance précise des activités de leur société respective, de son contexte de fonctionnement, des risques auxquels elle peut être exposée et de sa viabilité à long terme.

Selon les pratiques exemplaires observées dans le milieu, pour être efficaces, les administrateurs doivent pouvoir prendre des décisions d'une manière objective et indépendante. L'indépendance contribue à établir la crédibilité du conseil d'administration et favorise une saine gouvernance et une responsabilisation efficace. C'est pour cette raison que les pratiques exemplaires de

gouvernance des sociétés d'État prévoient que les conseils d'administration gardent leur indépendance à l'égard de la direction.

Des fonctionnaires siègent au conseil d'administration de plusieurs sociétés. En fait, un certain nombre de lois mentionnent la présence de fonctionnaires agissant à titre d'administrateur de droit. Ces fonctionnaires mettent à profit leurs connaissances et leur expertise, aident à protéger l'intérêt public et peuvent aider le conseil d'administration à mieux comprendre les politiques et l'appareil gouvernemental. Toutefois, il existe un risque que leur présence, dans certains cas, pourrait remettre en question l'indépendance du conseil et donner lieu à des situations où les loyautés seraient divisées.

Même si les fonctionnaires qui font partie du conseil d'administration ont les mêmes responsabilités fiduciaires à l'égard de la société que les autres directeurs et doivent agir en conséquence, il se pourrait que ces responsabilités entrent en conflit avec leurs fonctions à titre de fonctionnaire, menant à des préoccupations – justifiées ou non – quant à la résolution d'un tel conflit.

Les fonctionnaires peuvent ne pas être – ou être perçus comme n'étant pas – en mesure, à titre de directeur indépendant, de questionner le ministre de tutelle à propos de questions comme l'orientation stratégique ou l'approbation des plans de l'entreprise. En outre, les autres membres du conseil d'administration peuvent, incorrectement, percevoir la présence de fonctionnaires comme étant des porte-parole du gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à assurer l'indépendance des conseils d'administration et ne continuera à permettre – dans certains – cas la présence de fonctionnaires à ces conseils d'administration que s'il y va de l'intérêt du gouvernement et des sociétés d'État.

Mesure n° 5

Le gouvernement examinera la nomination de fonctionnaires à des conseils d'administration de sociétés d'État afin d'y réduire ou d'y éliminer leur présence. Le gouvernement prendra des mesures administratives et effectuera les modifications législatives nécessaires afin de mettre en œuvre les résultats du présent examen.

Il faut mettre en place des processus, des fonctions et des structures permettant de faire en sorte que les administrateurs et le conseil d'administration exercent d'une manière indépendante leurs activités de gouvernance et de surveillance de la société. Une façon de s'assurer que le conseil d'administration pourra maintenir son indépendance à l'égard de la direction est d'exiger que différentes personnes exercent les fonctions de président du conseil d'administration et de premier dirigeant de la société. Les statuts ou les pratiques de la plupart des sociétés font cette distinction.

Mesure n° 6

Le gouvernement apportera les changements législatifs nécessaires pour s'assurer que les postes de premier dirigeant et de président du conseil d'administration des sociétés d'État ne seront pas occupés par la même personne.

La composition du conseil d'administration varie grandement d'une société d'État à l'autre, compte tenu de la grande différence entre ces organisations. Faire en sorte que la majorité des membres du conseil d'administration demeurent indépendants à l'égard de la direction assurerait l'existence d'un conseil indépendant, ce qui contribuerait à la saine gouvernance de la société.

Mesure n° 7

Le gouvernement exigera que le premier dirigeant soit le seul représentant de la direction au sein du conseil d'administration.

Les sociétés d'État sont des institutions publiques faisant de plus en plus l'objet d'un examen attentif. Exigeant davantage de transparence, les citoyens et les intervenants font pression sur des organisations pour que le public ait accès aux délibérations de leur conseil. Même si on reconnaît en général l'importance de la divulgation, les renseignements délicats touchant les ressources humaines et les stratégies de la société, l'information commerciale confidentielle et les renseignements sur d'autres activités faisant l'objet de discussions aux réunions du conseil pourraient causer du tort s'ils étaient rendus publics sans raison. Les administrateurs pourraient subir des pressions de la part de membres de la collectivité et pourraient hésiter à exprimer leurs préoccupations et à poser des questions difficiles s'ils n'étaient pas convaincus que leur intervention demeurera confidentielle. Dans de telles circonstances, le conseil ne serait pas perçu comme un intervenant indépendant crédible et ne pourrait pas agir en tant que tel dans le cadre du processus décisionnel.

Mesure n° 8

Pour que les conseils d'administration puissent délibérer librement et exercer la fonction de remise en question que doivent exercer les administrateurs, il faudrait que les délibérations demeurent confidentielles. Le gouvernement exige cependant que les conseils d'administration des sociétés d'État tienne des réunions publiques annuelles à l'occasion desquelles les intéressés pourraient exprimer leurs points de vue et poser des questions sur les activités des sociétés. On encourage également les sociétés à organiser de façon continue des activités de relations externes afin d'obtenir les impressions et les commentaires des intervenants.

5.2 Déterminer les attentes – Les responsabilités des administrateurs

Même si la loi est claire en ce qui concerne les obligations des administrateurs, elle ne renseigne pas beaucoup ni sur la manière dont ils doivent exercer leur devoir de diligence, ni sur les attentes auxquelles ils doivent répondre dans la pratique. Un grand nombre d'administrateurs arrivent à leur première réunion du conseil sans vraiment savoir en quoi consistent leurs principales fonctions et leur rôle, qui ils représentent, dans quelle mesure ils peuvent remettre en question les plans et les propositions de la direction; comment doivent se dérouler les contacts entre eux et le ministre de tutelle et son personnel et quelles sont les autres questions de gouvernance touchant l'orientation stratégique à donner et la surveillance. Pour remplir leurs obligations juridiques d'administrateurs et contribuer à la bonne gouvernance de la société, les personnes nouvellement nommées à un conseil d'administration devraient savoir quelles sont les responsabilités que leur confère la LGFP et connaître les lois régissant leur société, les attentes du gouvernement et les bonnes pratiques concernant l'organisation et la gestion de conseils d'administration. Cela aiderait les nouveaux administrateurs à comprendre leurs obligations juridiques et leur indiquerait sous quel angle aborder leur travail.

Mesure n° 9

Afin d'aider les membres des conseils d'administration à faire leur travail, le gouvernement transmettra à chaque nouvel administrateur, au moment de sa nomination, une lettre lui donnant des indications explicites sur les attentes du gouvernement relativement au rôle et aux responsabilités que la loi confère aux administrateurs et qu'ils doivent exercer dans la pratique. Il serait aussi question, dans la lettre, des valeurs et de l'éthique pour les titulaires de charges publiques et de la déclaration de conflits d'intérêts.

5.3 Préciser les responsabilités – Mandat des conseils et charte des comités

Lorsqu'un conseil a un mandat et un comité, une charte, il en résulte une plus grande responsabilisation, car ainsi on peut savoir exactement de quoi on est responsable et à qui on doit rendre des comptes. Les chartes circonscrivent avec précision les responsabilités et clarifient, par conséquent, les éléments de responsabilisation.

Les conseils créent souvent des comités auxquels ils confient des travaux importants devant les aider à exercer leurs responsabilités générales. Les conseils continuent cependant d'assumer la responsabilité des décisions prises par leurs comités. Il est donc important, pour que le régime de responsabilisation soit efficace, que chaque comité dispose d'une charte écrite indiquant clairement quels sont ses responsabilités et ses pouvoirs. Une charte s'appliquant à l'ensemble du conseil d'administration préciserait aussi les responsabilités du conseil et les pouvoirs qu'il aurait délégués à la direction.

Mesure n° 10

Pour améliorer la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement collaborera avec les conseils afin d'adopter une charte devant définir avec précision les rôles et les responsabilités du conseil et de ses comités.

5.4 Établir les bonnes bases – Renforcer l'orientation, la formation et l'évaluation des administrateurs

Assurer la gouvernance d'une société d'État est exigeant. Dans un cadre de fonctionnement difficile qui chevauche les sphères privée et publique, l'orientation et la formation des administrateurs sont cruciales pour assurer la bonne gouvernance, tout comme l'est leur perfectionnement continu pour maintenir les connaissances et l'expertise permettant de comprendre la société, les conditions dans lesquelles elle exerce ses activités et les intervenants avec lesquelles elle entretient des relations. Le gouvernement reconnaît que l'apprentissage fait partie intégrante du maintien des capacités du conseil. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le Bureau du Conseil privé présente actuellement aux nouveaux administrateurs une séance de formation de deux jours sur la gouvernance du secteur public dans le contexte des sociétés d'État. Même si ce programme connaît du succès, il faut déployer davantage d'efforts pour que les conseils et leurs membres améliorent leur rendement.

Mesure n° 11

Afin d'améliorer davantage les compétences et le rendement des conseils d'administration et de tabler sur les programmes d'orientation actuels, l'École de la fonction publique du Canada créera un programme de formation et de perfectionnement professionnel additionnel concernant la gestion du secteur public et les sociétés d'État.

Un processus d'évaluation bien géré accroîtrait l'efficacité des conseils et aiderait à déterminer dans quels domaines une formation ou la prise de mesures correctrices pourraient s'avérer nécessaires. Les évaluations permettent à un conseil et à son président de se rendre des comptes l'un à l'autre, tandis que les évaluations par des pairs ont un effet sur le rendement des différents administrateurs et sur l'efficacité générale du conseil.

Mesure n° 12

Conformément aux pratiques de bonne gouvernance, le gouvernement demandera aux conseils d'administration de procéder régulièrement à une évaluation de leur efficacité et de la contribution des différents administrateurs, évaluation devant constituer un outil d'autoperfectionnement. Les résultats de l'évaluation de l'ensemble du conseil seront communiqués par son président au ministre de tutelle à titre d'information.

5.5 Le comité de vérification – Ce dont chaque conseil a besoin

La LGFP (partie X, article 148) oblige les sociétés d'État qui y sont assujetties à créer un comité de vérification. Toutefois, les statuts de six des neuf sociétés non visées par la partie X, sections I à IV, ne renferment pas cette exigence. Le comité de vérification est un élément indispensable du conseil d'administration moderne. Il exerce, au nom du conseil, une fonction clé de surveillance en ce qui concerne la vérification interne et externe, l'intégrité des états financiers, les contrôles internes ainsi que l'évaluation, la gestion et l'atténuation des risques. Renforcer les comités de vérification fait partie intégrante des efforts déployés par le secteur privé pour améliorer la gouvernance des entreprises.

Mesure n° 13

Le gouvernement demandera aux conseils d'administration de toutes les sociétés d'État de créer un comité de vérification.

- Un tel comité serait composé d'au moins trois membres et aurait le pouvoir de retenir les services de personnes pouvant fournir une expertise et des avis indépendants, s'il le juge nécessaire pour mener à bien son travail.
- Le mandat du comité devrait prévoir l'établissement d'un processus pour la tenue d'enquêtes à la suite du dépôt de plaintes concernant des questions d'intégrité ou de comportement et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de contrôles et de protocoles appropriés pour l'atténuation des risques.
- Le comité adopterait aussi un plan de vérification qui serait transmis au conseil d'administration.

Vu l'importance du rôle joué par le comité de vérification relativement à la gouvernance de la société et à la surveillance de ses activités, il faut absolument que celui-ci soit un organe crédible et qu'il soit perçu comme tel. La crédibilité du comité dépend au bout du compte de l'efficacité avec laquelle il assume ses responsabilités. La crédibilité d'un comité de vérification repose sur les aptitudes et les compétences de ses membres. Des connaissances dans le domaine financier et une bonne compréhension du contexte dans lequel la société exerce ses activités devraient compter parmi les principales compétences exigées des administrateurs faisant partie du comité de vérification.

Mesure n° 14

Tous les administrateurs nommés au comité de vérification doivent n'avoir aucun lien avec la direction et posséder des connaissance dans le domaine financier. Une personne connaissant bien les finances doit présider le comité. Le gouvernement aura cette exigence à l'esprit dans le contexte du processus de sélection et de nomination des administrateurs.

Les états financiers vérifiés constituent le principal mécanisme par l'intermédiaire duquel la direction fait part des résultats et des renseignements sur le rendement aux propriétaires de l'entreprise et aux autres parties intéressées. Ils confirment aux lecteurs que les renseignements qui y figurent sont exacts et fiables. L'intégrité des états financiers est cruciale tant dans le secteur privé que public. Pour que la crédibilité des états financiers soit assurée, le vérificateur ne doit avoir aucun lien avec l'équipe de direction qui les a produits.

La vérification interne est une autre composante importante du système de contrôle d'une société. Elle permet à l'organisation d'évaluer ses propres processus et systèmes ainsi que de déceler et de corriger ses faiblesses et ses lacunes. Pour que la vérification interne soit crédible, il ne doit pas non plus y avoir de lien avec la direction.

Mesure n° 15

Afin d'accroître et d'assurer l'indépendance de la fonction de vérification, les vérificateurs internes et externes relèveront directement du comité de vérification.

6. Nominations

Il est essentiel d'avoir de bons conseils d'administration pour assurer une gouvernance efficace des sociétés d'État. La façon de ce faire est de recruter des personnes qui possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour surveiller les activités de la société; ces dernières doivent également recevoir l'orientation et la formation appropriées ainsi que le soutien nécessaire de la part des sociétés d'État et des organismes centraux.

6.1 Nominations à des sociétés d'État par le gouverneur en conseil

Il existe 45 sociétés d'État pour lesquelles des administrateurs[8] sont nommés par le gouverneur en conseil. Ce pouvoir de nomination est prévu par la LGFP pour les sociétés visées par la partie X de cette loi, et par la loi habilitante pour les autres sociétés.

Selon les dispositions législatives, les administrateurs peuvent être nommés soit par le ministre de tutelle, avec l'approbation du gouverneur en conseil, soit par le gouverneur en conseil. Les administrateurs nommés en vertu de la LGFP le sont pour des mandats respectifs de trois ans au maximum, ces mandats étant, dans la mesure du possible, échelonnés de manière à ce que leur expiration au cours d'une même année touche au plus la moitié des administrateurs. Le mandat des administrateurs se prolonge jusqu'à la nomination d'un remplaçant et il est renouvelable.

Les administrateurs nommés en vertu d'autres lois peuvent l'être pour un mandat fixe déterminé par ces lois ou pour un mandat déterminé par le gouverneur en conseil. Leur mandat peut ou non se prolonger jusqu'à la nomination d'un remplaçant et des restrictions peuvent s'appliquer à son renouvellement. Par exemple, dans le cas du Musée canadien des civilisations, un administrateur nommé pour trois mandats consécutifs ne peut être nommé de nouveau au cours de l'année suivant l'expiration du troisième mandat.

Selon les dispositions législatives, les présidents peuvent être nommés par le gouverneur en conseil ou choisis par lui parmi les administrateurs de la société. Les présidents nommés en vertu de la LGFP le sont pour un mandat déterminé par le gouverneur en conseil. Les dispositions des

8. On emploie le terme « administrateur » dans ce chapitre afin de distinguer les administrateurs des présidents et des premiers dirigeants, qui sont des « administrateurs-dirigeants ».

autres lois concernant ces nominations indiquent que le mandat des présidents ne doit pas dépasser un certain nombre d'années ou que sa durée est déterminée par le gouverneur en conseil. La LGFP et la plupart des autres lois exigent que le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration en ce qui touche la nomination du président.

Les présidents et les administrateurs sont normalement nommés à titre amovible et peuvent être démis de leurs fonctions ou remplacés à la discrétion du gouverneur en conseil. Toutefois, les présidents et les administrateurs de quatre sociétés sont nommés à titre inamovible et ne peuvent être démis de leurs fonctions par le gouverneur en conseil que pour un motif valable. Il s'agit des sociétés suivantes : la Société Radio-Canada, la Banque du Canada, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

Selon les dispositions législatives, les premiers dirigeants peuvent être nommés par le gouverneur en conseil, par le conseil d'administration avec l'approbation du gouverneur en conseil, par le gouverneur en conseil sur recommandation du conseil d'administration ou par le conseil d'administration lui-même. Les sept sociétés dont le premier dirigeant est nommé par le conseil d'administration sont le Centre national des Arts, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, l'Administration de pilotage du Pacifique, l'Administration de pilotage des Grands Lacs, l'Administration de pilotage des Laurentides, l'Administration de pilotage de l'Atlantique et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

Les premiers dirigeants nommés en vertu de la LGFP le sont pour un mandat déterminé par le gouverneur en conseil. Les dispositions des autres lois concernant ces nominations indiquent que le mandat des premiers dirigeants ne doit pas dépasser un certain nombre d'années ou que sa durée est déterminée par le gouverneur en conseil. Il est normalement exigé que le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration en ce qui touche la nomination du premier dirigeant.

Les premiers dirigeants sont habituellement nommés à titre amovible. Cependant, les premiers dirigeants de trois sociétés sont nommés à titre inamovible. Il s'agit de la Société Radio-Canada, de la Banque du Canada et de la Banque de développement du Canada.

6.2 Le processus de nomination

En mars 2004, le gouvernement a annoncé un processus intérimaire pour les nominations à des sociétés d'État par le gouverneur en conseil, dans le contexte plus général de son examen approfondi de la gouvernance des sociétés d'État. Le processus intérimaire était une première mesure devant contribuer à assurer l'existence d'un processus de nomination professionnel, transparent et fondé sur les compétences.

Rôles et responsabilités

Ces derniers mois, le gouvernement a étudié la question de la gouvernance des sociétés d'État et a consulté les parties intéressées. Cette étape et l'expérience du processus intérimaire ont amené le gouvernement à conclure qu'il fallait améliorer davantage le processus de nomination afin d'atteindre le bon équilibre.

En tant que propriétaire et actionnaire, le gouvernement doit s'assurer que les normes de gouvernance de ses sociétés d'État sont les meilleures et que le processus de nomination est non seulement professionnel, transparent et fondé sur les compétences, mais qu'il lui permet aussi d'exercer ses responsabilités d'actionnaire. L'actionnaire doit pouvoir donner les directives appropriées aux sociétés d'État et les conseils d'administration doivent tenir compte des besoins de l'actionnaire.

Dans le contexte des pouvoirs établissant la société et dirigeant la conduite de ses activités, le président et les administrateurs défendent les intérêts du propriétaire, c'est-à-dire du gouvernement représenté par le ministre de tutelle. Le gouvernement doit, par conséquent, jouer un rôle approprié dans la nomination des administrateurs et des présidents.

Dans le cas des premiers dirigeants, le gouvernement comme le conseil d'administration souhaitent assurer la nomination de personnes pouvant diriger avec succès une société d'État. À titre d'administrateur-dirigeant, le premier dirigeant est titulaire d'un poste au sein de la société et il doit rendre des comptes au conseil d'administration. Par conséquent, le conseil d'administration doit assumer la principale responsabilité en ce qui concerne la sélection du premier dirigeant.

Principes s'appliquant aux nominations

Le gouvernement réaffirme sa responsabilité en ce qui a trait à la qualité des nominations par le gouverneur en conseil. Les buts du gouvernement pour le processus de sélection demeurent les mêmes qu'en mars 2004 : le processus doit être professionnel, transparent et fondé sur les compétences. En outre, le gouvernement est vraiment déterminé à faire en sorte que ses nominations soient représentatives des régions et des langues officielles du Canada, ainsi que des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. Le gouvernement reconnaît aussi que le processus de sélection doit permettre de trouver des candidats au moment opportun et d'une manière économique.

Critères de sélection et profils de compétences

Les conseils d'administration donneront leur avis au gouvernement quant aux critères de sélection appropriés pour les présidents, ainsi qu'aux profils de compétences et aux futurs besoins concernant les administrateurs. Le gouvernement prendra la décision finale pour les critères de sélection et les profils de compétences en consultation avec les conseils d'administration. Le gouvernement s'assurera que les personnes nommées à un poste de président satisfont aux critères de sélection et que les administrateurs nommés répondent aux besoins des sociétés d'État. Dans le cas des premiers dirigeants, les conseils d'administration élaboreront des critères de sélection en consultation avec le gouvernement. Le gouvernement rendra publics les critères de sélection pour les présidents et les profils de compétences pour les conseils, et les sociétés d'État rendront également publics les critères de sélection pour les premiers dirigeants.

Les critères de sélection s'appliquant au premier dirigeant et au président comprendront normalement une description des études, de l'expérience, des connaissances, des capacités et des qualités personnelles recherchées pour le poste. En ce qui concerne les administrateurs, le profil de compétences inclura une description de l'expérience, des qualités et des compétences que l'ensemble du conseil d'administration devra posséder. Ce profil reposera sur le rôle et les responsabilités du conseil et comprendra une série de compétences générales que tous les membres du conseil devront posséder, ainsi que des compétences particulières que devra posséder au moins un membre du conseil.

Mesure n° 16

Les critères de sélection des présidents et les profils des conseils d'administration doivent être rendus publics par le gouvernement. Parallèlement, les sociétés d'État doivent rendre publics les critères de sélection pour leurs premiers dirigeants.

Administrateurs et présidents

Le gouvernement se servira de diverses sources pour trouver des candidats. Il créera un site Web central où il sollicitera des candidatures pour les postes d'administrateur et de président. Entre-temps, le gouvernement annoncera les possibilités de nomination dans la *Gazette du Canada*, au besoin. Il demandera aux conseils d'administration s'ils ont des candidats à lui proposer. De plus, le gouvernement cherchera à déterminer comment il peut le mieux utiliser les services de recrutement de cadres de direction, qui pourraient être une source de candidats très compétents.

Mesure n° 17

Le gouvernement mettra sur pied un site Web central où il sollicitera des candidatures pour les postes d'administrateur et de président.

Premiers dirigeants

Le conseil d'administration déterminera quel sera le processus de sélection pour le premier dirigeant. Chaque conseil d'administration créera un comité de nomination qui sera chargé de trouver des candidats pour le poste de premier dirigeant nommé par le gouverneur en conseil. Ce comité pourra comprendre des personnalités de l'extérieur.

Le processus devra prévoir au moins une annonce dans la *Gazette du Canada* ou sur le site Web de la société, ou les deux. S'il le juge approprié et après avoir pris en considération des facteurs pertinents comme le moment opportun et l'aspect économique, le conseil pourra aussi inclure dans le processus des annonces dans des journaux nationaux et le recours à une entreprise recrutant des cadres de direction. Le comité de nomination du conseil procédera à une présélection, puis transmettra le nom du candidat qu'il préfère au gouvernement, qui donnera son approbation finale ou s'opposera à ce choix.

Mesure n° 18

Le processus de sélection du premier dirigeant sera déterminé par le conseil d'administration et inclura au moins une annonce dans la *Gazette du Canada* ou sur le site Web de la société d'État, ou les deux.

Diligence raisonnable

Le gouvernement doit s'assurer que les personnes nommées à un poste d'administrateur, de président ou de premier dirigeant de ses sociétés d'État satisfont aux normes d'intégrité les plus rigoureuses.

Mesure n° 19

Le gouvernement devra obtenir des références pour tous les candidats à un poste d'administrateur ou de président. Dans le cas des premiers dirigeants, le comité de nomination devra faire de même pour tout candidat qu'il propose au gouvernement. Le gouvernement continuera en outre de vérifier les antécédents et de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant de procéder à une nomination.

Renouvellement de mandat

Le comité de nomination et le conseil d'administration doivent veiller à ce que les premiers dirigeants dont le renouvellement du mandat est recommandé répondent aux besoins actuels et futurs de la société et précisés dans les critères de sélection. Le conseil n'est pas tenu de présenter d'autres candidats lorsqu'il recommande le renouvellement d'un mandat. Le renouvellement du mandat d'un administrateur ou d'un président sera déterminé par le

gouvernement, qui prendra en considération le profil de compétences du conseil, les besoins de la société et le point de vue du conseil d'administration.

Examen préalable de nominations par des comités permanents

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes a fourni aux comités parlementaires pertinents une liste de nominations, notamment à des sociétés d'État, et leur a demande d'identifier les nominations clés qu'ils voudront examiner avant qu'elles ne soient finalisées. On a demandé au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre de déterminer comment les examens se dérouleront et de consulter les parlementaires des deux chambres au sujet de la mise en œuvre de ces examens. Le gouvernement estime que la nomination des personnes dont on propose le renouvellement du mandat ne doit pas faire l'objet d'un examen préalable par un comité permanent si leur nomination initiale a fait l'objet d'un tel examen.

Mesure n° 20

Le gouvernement collaborera étroitement avec les comités parlementaires afin d'établir un processus réaliste d'examen des nominations qui ne retardera pas indûment les nominations nécessaires.

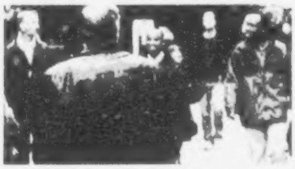
6.3 Planification de la relève

Les administrateurs des sociétés visées par la partie X de la LGFP peuvent être nommés pour un mandat ne dépassant pas trois ans. Cela s'applique aussi à certaines sociétés non visées par la partie X. Il s'agit d'une période relativement courte qui oblige à prendre souvent des décisions concernant le renouvellement du mandat. Lorsque le renouvellement du mandat n'a pas lieu au moment opportun, les administrateurs demeurent en poste jusqu'à ce que leur mandat soit renouvelé ou qu'un remplaçant soit nommé. Même si les administrateurs peuvent continuer d'exercer leurs fonctions, une certaine incertitude est ainsi créée, ce qui ne favorise pas le bon fonctionnement du conseil d'administration.

Le gouvernement propose de modifier la LGFP et les autres lois habilitantes pour que les administrateurs puissent être nommés pour un mandat allant jusqu'à quatre ans, ce qui aiderait à assurer le maintien et la continuité de l'expertise des conseils d'administration.

Mesure n° 21

Le gouvernement propose de modifier la LGFP et les autres lois habilitantes pour que les administrateurs puissent être nommés pour un mandat allant jusqu'à quatre ans.



7. La reddition de comptes – Faire de la transparence et de la responsabilisation une réalité

La reddition de comptes sur les activités et le rendement constitue un volet important du régime de gouvernance axé sur la délégation de pouvoirs. La reddition de comptes permet aux personnes auxquelles des pouvoirs ont été délégués de montrer la façon dont elles se sont acquittées de leurs responsabilités. Pour être efficace, l'information communiquée doit être fiable, pertinente, pondérée et complète. Dans certains cas, comme pour les états financiers, un tiers, par exemple un vérificateur externe, doit donner une garantie quant à l'information fournie. De façon générale, la reddition de comptes doit s'appuyer sur le principe de la transparence. Les personnes investies de pouvoirs délégués devraient avoir la capacité de « voir » au cœur des activités menées par les personnes auxquelles des pouvoirs ont été délégués. Des mécanismes de reddition de comptes efficaces permettent de le faire.

Le gouvernement est d'avis que les mécanismes de reddition de comptes en vigueur ont permis de bien servir les Canadiens, mais qu'ils pouvaient être améliorés. Il propose d'ajouter quelques éléments au régime en place, par exemple des rapports améliorés, la certification, l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à la plupart des sociétés et l'adoption de lois sur la divulgation d'actes répréhensibles qui s'appliqueraient à toutes les sociétés d'État. Ces nouveaux éléments devraient faire en sorte que les renseignements pertinents communiqués soient plus facilement accessibles aux parlementaires et au grand public, et renforcer la responsabilisation de la direction des sociétés d'État, lorsqu'il s'agit d'assurer l'exactitude de l'information communiquée.

7.1 Reddition de comptes

Le rapport annuel et ses éléments essentiels, la section Commentaires et analyse de la direction, ainsi que les états financiers vérifiés constituent le principal mécanisme utilisé par les sociétés d'État pour rendre compte au Parlement et aux Canadiens. Les éléments d'information qui doivent figurer dans le rapport annuel sont exposés à la partie X, article 150 de la LGFP.
Le Bureau du vérificateur général a observé que la qualité des renseignements non financiers communiqués dans les rapports annuels des sociétés d'État doit être améliorée. Des organisations comme l'Institut Canadien des Comptables Agréés ont rédigé des lignes directrices sur la préparation de l'information non financière et sa diffusion dans les rapports

(p. ex., les commentaires et l'analyse). Le gouvernement croit que l'information portant, par exemple, sur la structure de gouvernance des sociétés d'État, leurs codes de conduite et la conformité des organisations à leurs propres politiques sur les valeurs et l'éthique doit être mise davantage en évidence dans leurs rapports annuels.

Mesure n° 22

Pour donner suite à l'intérêt public que suscitent les questions non financières, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada produira un document d'orientation destiné à guider les sociétés d'État dans la préparation des rapports annuels, notamment la section Commentaires et analyse de la direction, et à l'égard des questions se rapportant aux valeurs et à l'éthique.

Mesure n° 23

Pour rendre le financement des sociétés d'État plus transparent, le gouvernement veillera également à ce que le Budget principal des dépenses indique clairement les fonds alloués à chaque société d'État qui reçoit des crédits parlementaires.

Les parlementaires ont la prérogative d'inviter les présidents des conseils d'administration et les membres de la haute direction des sociétés d'État à comparaître devant les comités parlementaires pour obtenir des renseignements additionnels ou des éclaircissements concernant l'information communiquée dans leurs rapports annuels. Le gouvernement invite le Parlement à exercer pleinement cette prérogative lorsqu'il est d'avis qu'il lui faut davantage de renseignements que ceux communiqués afin de s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

7.2 Certification

Par certification, on entend l'obligation des cadres supérieurs d'une société de certifier, au moyen d'une signature, qu'ils ont assumé certaines fonctions prescrites par la loi. Le mécanisme de la certification a été adopté récemment par les États-Unis (Sarbanes Oxley Act et Securities Exchange Commission Regulations) et plusieurs gouvernements provinciaux au Canada.

Selon les régimes de la législation et de la réglementation du secteur privé en vigueur aux États-Unis et au Canada, le premier dirigeant et le directeur financier des sociétés, ou pour les sociétés qui n'ont ni premier dirigeant ni directeur financier, les personnes qui exercent des fonctions généralement associées à celles de ces postes de direction, sont tenus de certifier personnellement le rendement lié à un ensemble donné de responsabilités.

En général, la certification n'impose aucune nouvelle responsabilité aux signataires. Il s'agit plutôt d'un moyen de confirmer l'exécution des responsabilités confiées. Le gouvernement est d'avis que la certification visant à répondre aux besoins particuliers des institutions publiques renforcerait la gouvernance et le régime de responsabilisation des sociétés d'État. Outre la

certification du premier dirigeant et du directeur financier, le gouvernement pense également que la responsabilisation serait renforcée si l'on exigeait que les présidents, pour le compte des conseils d'administration, certifient l'exécution d'un ensemble de responsabilités clés qui leur sont confiées. Ce procédé dérogerait à la pratique du secteur privé, selon laquelle les responsabilités du conseil liées à la gouvernance de la société ont dans le passé été présentées comme des pratiques exemplaires. Les sociétés du secteur privé étaient censées se conformer à ces pratiques exemplaires ou expliquer les raisons les empêchant de le faire.

Le régime de gouvernance des sociétés d'État doit être aussi solide que celui des sociétés privées et c'est pourquoi le gouvernement est favorable au recours à un mécanisme de certification. Outre les certifications exigées par les organismes de réglementation du secteur privé, le gouvernement est d'avis que les cadres supérieurs des sociétés d'État devraient certifier les éléments qui préoccupent et intéressent tout particulièrement le public, comme la mise en place des mécanismes de reddition de comptes pour dénoncer les actes répréhensibles et l'application d'un code de conduite.

La certification est un mécanisme récemment associé aux exigences en matière de rapport dans le secteur privé. Toutefois, on ne sait toujours pas clairement comment se présentera sa mise en œuvre et la mesure dans laquelle il apportera les résultats escomptés. Les travaux doivent se poursuivre avant que le gouvernement puisse prendre une décision finale sur les éléments précis qui seraient soumis à la certification des premiers dirigeants, des directeurs financiers et des présidents des conseils d'administration.

Mesure n° 24

En principe, le gouvernement est favorable au recours à un régime de certification adapté à la réalité des institutions publiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada examinera, de concert avec les cadres de direction des sociétés d'État, un projet de régime de certification qui pourrait s'appliquer à toutes les sociétés d'État.

7.3 Accès à l'information

La *Loi sur l'accès à l'information* s'appuie sur le principe que les Canadiens ont un droit fondamental d'accès à l'information gouvernementale. L'accès à l'information est en effet un moyen, pour les Canadiens, de suivre de près les activités gouvernementales. À l'heure actuelle, sur les 46 sociétés d'État, 28[9] sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information.*

En juin 2002, le Groupe d'étude de l'accès à l'information a publié son rapport intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Le Groupe d'étude a recommandé que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux renseignements concernant des aspects critiques de certaines organisations, comme les sources journalistiques et les activités commerciales concurrentielles, dans les cas où les exemptions actuelles ne protègent pas correctement ces renseignements. En voici deux exemples : les activités commerciales concurrentielles de la Société canadienne des postes concernant son programme de messagers; le développement d'émissions de la Société Radio-Canada.

Le gouvernement élargira la portée de la Loi à 10 des 18 sociétés d'État présentement non couvertes par le décret. Les autres sociétés d'État sont de nature commerciale et ne seront pas touchées par cette loi, à tout le moins jusqu'à l'élaboration d'instruments juridiques pouvant protéger leurs intérêts commerciaux et leur information de nature délicate. Le gouvernement mettre sur pied ces instruments dans le cadre de l'examen global de la Loi sur l'accès à l'information.

---

9. Administration de pilotage de l'Atlantique, Banque du Canada, Administration du pont Blue Water, Banque de développement du Canada, Conseil des Arts du Canada, Société d'assurance-dépôts du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Corporation commerciale canadienne, Commission canadienne du lait, Société du Musée canadien des civilisations, Musée canadien de la nature, Commission canadienne du tourisme, Construction de Défense (1951) Limitée, Financement agricole Canada, La Société des ponts fédéraux Limitée, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Administration de pilotage des Grands Lacs, Centre de recherches pour le développement international, Administration de pilotage des Laurentides, Commission de la capitale nationale, Musée des beaux-arts du Canada, Musée des sciences et de la technologie du Canada, Administration de pilotage du Pacifique, Monnaie royale canadienne, Conseil canadien des normes et Téléfilm Canada.

Mesure n° 25

La *Loi sur l'accès à l'information* devrait :

- s'appliquer à 10 des 18 sociétés d'État[10] actuellement non assujetties aux dispositions de la Loi;
- ne pas s'appliquer à sept sociétés d'État[11] tant que le gouvernement n'aura pas élaboré des mécanismes pour protéger leurs renseignements de nature délicate sur le plan commercial;
- ne pas s'appliquer à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada pour l'instant à cause de sa structure fédérale-provincial. Son inclusion nécessiterait le consentement des provinces;
- être modifiée pour inclure la protection des sources d'information des journalistes.

7.4 Dénonciation d'actes répréhensibles

Le 8 octobre 2004, le gouvernement a déposé au Parlement un projet de loi visant à établir un mécanisme de dénonciation d'actes répréhensibles dans le secteur public et à protéger les fonctionnaires qui font ces dénonciations. Le projet de loi C-11, la Loi de la protection des fonctionnaires dénonciateurs a été renvoyé au comité le 18 octobre 2004. La loi proposée prévoit d'importantes protections juridiques contre les représailles à la suite de dénonciations faites de bonne foi et oblige toutes les institutions fédérales, y compris les sociétés d'État[12], à mettre en place leurs propres codes de conduite et à établir un mécanisme interne de dénonciation.

10. Corporation d'investissements au développement du Canada, Fondation canadienne des relations raciales, Société de développement du Cap-Breton, Fonds d'investissement du Cap-Breton inc., Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., Vieux-Port de Montréal, Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

11. VIA Rail Canada Inc., Société du Centre national des Arts, Société Radio-Canada, Exportation et Développement Canada, Société canadienne des postes, Énergie atomique du Canada limitée et Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

12. Si le projet de loi C-11 est adopté, il ne s'appliquera pas à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada tant que les provinces n'auront pas donné leur consentement.

8. Un point de vue extérieur - La vérification annuelle et l'examen spécial

Les sociétés d'État sont les organisations les plus vérifiées du secteur public. Contrairement aux ministères et organismes, les sociétés d'État, qu'elles soient ou non visées par les dispositions de la partie X de la LGFP, sont soumises à une vérification annuelle et la plupart d'entre elles font l'objet d'un examen spécial du vérificateur général du Canada tous les cinq ou six ans.

Le Bureau du vérificateur général vérifie actuellement 41 des 46 sociétés d'État et 6 de ces 41 font l'objet d'une vérification conjointe avec une société du secteur privé[13]. Étant donné que leur fonctionnement financier s'apparente beaucoup à celui des entreprises du secteur privé, les sociétés d'État sont vérifiées par rapport aux « principes comptables généralement reconnus » (PCGR) établis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Leurs états financiers sont publiés dans leur rapport annuel respectif.

8.1 Vérification annuelle

Dans le contexte de l'examen de la gouvernance des sociétés d'État, on a soulevé à plusieurs reprises la question de savoir si elles sont obligées d'avoir recours au Bureau du vérificateur général en tant que vérificateur externe. Les états financiers étant certifiés conformément aux PCGR, n'importe quel cabinet d'experts-comptables reconnu pourrait exercer cette fonction avec crédibilité. Par ailleurs, compte tenu du fait que plusieurs sociétés d'État fonctionnent dans un environnement de marché, l'option de faire appel à des vérificateurs spécialisés dans leur secteur d'activité semblerait par conséquent viable. Le gouvernement est néanmoins d'avis que le rôle du Bureau du vérificateur général en tant que vérificateur externe, ou de covérificateur, devrait être maintenu et qu'il devrait même s'étendre à toutes les sociétés d'État, et ce, pour les raisons suivantes :

---

13. La Banque du Canada, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, la Fondation canadienne des relations raciales et la Société canadienne des postes utilisent les services de compagnies privées. La Corporation de développement des investissements du Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Banque de développement du Canada, la Société immobilière du Canada limitée, Énergie atomique du Canada limitée et Via Rail Canada font présentement l'objet de covérification par le Bureau du vérificateur général et des sociétés du secteur privé.

1. Le Bureau du vérificateur général est l'organisation la plus compétente pour évaluer la conformité à la LGFP.

2. Le vérificateur général effectue les examens spéciaux de la plupart des sociétés. Le fait d'être le vérificateur externe des sociétés sur une base annuelle contribue grandement au travail qui doit être effectué dans le contexte d'un examen spécial et lui permet de surveiller la mise en œuvre des recommandations pouvant découler de l'examen.

3. Dans les cas où la complexité de la situation ou la nature de la vérification nécessitent une expertise spécialisée, le vérificateur général peut embaucher des cabinets privés ou s'associer avec eux pour effectuer les vérifications.

Mesure n° 26

Le gouvernement modifiera la législation pertinente afin de permettre la nomination du vérificateur général du Canada comme vérificateur externe, ou covérificateur, de toutes les sociétés d'État, qu'elles soient ou non assujetties à la partie X, sections I à IV, de la LGFP. Compte tenu des besoins particuliers des sociétés d'État commerciales et conformément aux pratiques en vigueur en ce qui concerne plusieurs organisations, le gouvernement encouragerait le vérificateur général du Canada à travailler en partenariat avec des cabinets de vérificateurs du secteur privé.

8.2 Examen spécial

En vertu du cadre législatif actuel, toutes les sociétés d'État assujetties à la partie X de la LGFP font l'objet d'un examen spécial du Bureau du vérificateur général au moins une fois tous les cinq ans. Il s'agit en quelque sorte d'une vérification de la rentabilité ou du rendement où l'examinateur émet une opinion sur les systèmes et les pratiques en place dans la société et où il aborde des questions qui ne sont pas strictement du domaine financier. C'est un outil puissant qui permet à la direction et au conseil d'administration de mieux comprendre les risques et les lacunes que présentent les mécanismes de contrôle et de surveillance de leur organisation.

Six des neuf sociétés d'État qui sont actuellement exemptées des dispositions des sections I à IV de la partie X de la LGFP ne sont pas tenues de se soumettre à un examen spécial. Comme les sociétés d'État exemptées ne présentent pas chaque année un plan d'entreprise au gouvernement et au Parlement, l'examen spécial compte parmi les rares outils qu'un tiers peut utiliser pour évaluer les opérations et les activités de ces sociétés par rapport à leur mandat et aux objectifs gouvernementaux.

Mesure n° 27

Le gouvernement mettra en œuvre les modifications législatives nécessaires pour donner au Bureau du vérificateur général du Canada le pouvoir d'effectuer des examens spéciaux dans toutes les sociétés d'État.

Les sociétés d'État assujetties à la partie X de la LGFP doivent se soumettre à un examen spécial une fois tous les cinq ans, quels que soient l'importance relative de leurs activités et les risques qu'elles présentent. L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada et l'Office d'investissement du Régime de pensions de la fonction publique, bien qu'ils ne soient pas visés par les sections I à IV de la partie X, font l'objet d'un examen spécial tous les six ans. Il est manifestement préférable de déterminer la fréquence des examens spéciaux en fonction du niveau de risque inhérent aux activités des sociétés.

Mesure n° 28

Le gouvernement établira un système plus souple afin de déterminer la fréquence des examens spéciaux en fonction du niveau de risque rattaché à chaque société. L'analyse des risques serait fondée sur la complexité de l'organisation, son champ d'activité et les changements dans le climat commercial et l'environnement politique qui peuvent avoir des répercussions sur la société. Le vérificateur général aurait la responsabilité de déterminer la fréquence des examens spéciaux pour chacune des sociétés d'État. Au minimum, toutes les sociétés feraient l'objet d'un examen spécial tous les huit ans.

À l'heure actuelle, l'examen spécial est présenté dans la LGFP comme un mécanisme de surveillance que doit utiliser le conseil d'administration, bien que la décision de mettre l'examen à la disposition du ministre de tutelle et du Parlement soit laissée à l'examinateur en ce qui concerne les sociétés d'État inscrites à la partie I de l'annexe III aux termes de la partie X. Même si le rôle de surveillance joué par les conseils d'administration est très important, d'autres intervenants comme le ministre de tutelle, le Conseil du Trésor et le Parlement ont eux aussi des responsabilités de surveillance.

Mesure n° 29

Le gouvernement exigera que tous les rapports spéciaux préparés par le vérificateur général soient présentés aux conseils d'administration, aux ministres de tutelle, au Conseil du Trésor et au Parlement afin d'optimiser la valeur de ces rapports pour les Canadiens. Dans le but d'assurer la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* visant à protéger les intérêts commerciaux d'une société mère ou d'une filiale à part entière d'une société mère, le gouvernement collaborera avec le Bureau du vérificateur général pour élaborer un protocole concernant la diffusion des résultats d'un tel examen.

9. Autres questions

Plusieurs questions relatives à la gouvernance des sociétés d'État ne sont pas analysées de façon détaillée dans le cadre du présent rapport. Ce chapitre donne une idée générale de la façon dont le gouvernement a l'intention de procéder dans l'avenir en ce qui concerne la rémunération et l'indemnisation des administrateurs.

9.1 Rémunération

Le rôle des conseils d'administration dans la définition de l'orientation stratégique des sociétés d'État et leur responsabilité devant le ministre à l'égard du rendement et des activités des organisations publiques sont de plus en plus importants. Il faut donc se demander s'il y a lieu de réviser la rémunération actuelle versée aux administrateurs.

Certaines personnes consultées au cours de cet examen provenant aussi bien du secteur public que du secteur privé ont reconnu la nécessité d'augmenter le niveau de rémunération des administrateurs, compte tenu de l'accroissement de leurs responsabilités et de leur charge de travail. Cela dit, la rémunération ne semble pas être la considération principale pour les personnes qui acceptent d'être nommées à un conseil d'administration. Elles sont plutôt attirées par la possibilité d'apporter une contribution à la société et par la nature du travail que la nomination comporte.

Mesure n° 30

Le gouvernement demandera au Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction d'examiner la rémunération offerte aux présidents et aux administrateurs des sociétés d'État.

9.2 Indemnisation des administrateurs

Les administrateurs sont protégés, en vertu de la LGFP, contre tous les coûts qui sont raisonnablement engagés par eux lors de procédures civiles, pénales ou administratives auxquelles ils étaient parties en cette qualité, s'ils ont agi avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société et si, dans le cas de procédures pénales ou administratives aboutissant au paiement d'une peine pécuniaire, ils avaient des motifs raisonnables de croire à la régularité de leur conduite.

De plus, la LGFP établit que le Conseil du Trésor doit indemniser les administrateurs uniquement s'ils ont obtenu gain de cause, dans une large mesure, sur leurs moyens de défense au fond et s'ils remplissent les conditions mentionnées ci-dessus. Bien que la Loi donne au Conseil du Trésor le pouvoir de prendre des règlements établissant les modalités d'indemnisation, aucun n'a été rédigé ou approuvé.

Le problème réside dans le fait qu'un nombre croissant de sociétés d'État achètent des polices d'assurance à des fins d'indemnisation pour leurs administrateurs, dont beaucoup refuseraient la nomination si ce n'était pas le cas. Ces polices d'assurance, contrairement à la *Politique sur l'indemnisation et sur la prestation de services juridiques du Conseil du Trésor*, prévoient habituellement une avance de fonds pour le cas où un administrateur ferait l'objet d'une poursuite ou d'un procès. Cela permettrait à une société d'avancer des fonds à l'administrateur pour les coûts, les frais et les dépenses liés à un procès. Par contre, l'administrateur serait tenu de rembourser les fonds avancés s'il était établi qu'il a agi de façon malhonnête, de mauvaise foi et contre les meilleurs intérêts de la société, ou s'il y avait des motifs raisonnables de croire que la conduite de l'administrateur a été contraire à la loi.

Mesure n° 31

Le gouvernement modifiera les règlements pris conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de permettre que des fonds soient avancés aux administrateurs, de la même façon que dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

10. Conclusion

La transparence et la rigueur des régimes de gouvernance et de responsabilisation des institutions publiques, notamment des sociétés d'État, sont des sujets dont se préoccupent de plus en plus le Parlement et la population en général. Le gouvernement a entrepris une série d'examens, dont celui-ci, afin d'accroître la transparence et de renforcer la responsabilisation, la surveillance et la gestion partout dans le secteur public. Le gouvernement reconnaît le lien qui existe entre, d'une part, la transparence et la responsabilisation des institutions publiques et, d'autre part, leur efficacité. Comme cela est indiqué dans le document *Renforcer la gestion du secteur public : aperçu du plan d'action et des principales initiatives du gouvernement*[14], le gouvernement estime que le Canada doit, s'il veut mettre en place une économie du XXI^e^ siècle, renforcer ses fondements sociaux et assurer sa place dans le monde, avoir un secteur public moderne inspirant fierté et confiance aux Canadiens.

Le but du présent examen était d'entreprendre une étude approfondie de la gouvernance étant donné les récents développements dans les secteurs public et privé. Il s'agissait du premier examen approfondi de tous les aspects principaux du régime de gouvernance des sociétés depuis que la partie X de la LGFP a été modifiée pour la dernière fois en 1984. Diverses améliorations innovatrices et fructueuses ont été apportées à la gouvernance des sociétés depuis ce temps dans les secteurs privé et public et dans d'autres administrations publiques. Des mesures concernant la gouvernance des sociétés d'État annoncées dans le présent rapport sont inspirées de certaines de ces pratiques exemplaires.

Notre objectif était de répondre à une question fondamentale : Comment le gouvernement du Canada peut-il améliorer l'efficacité de son cadre de gouvernance actuel pour que les programmes et services administrés par les sociétés d'État soient conformes aux critères des Canadiens et à leurs attentes en matière d'éthique dans la conduite et les opérations des institutions publiques? Les mesures décrites dans le présent rapport reflètent notre détermination à ce faire et notre engagement à passer à l'action.

---

14. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Renforcer la gestion du secteur public : aperçu du plan d'action et des principales initiatives du gouvernement* (Ottawa, 2004)

Toutefois, comme le présent rapport l'indique clairement, aucun cadre de responsabilisation ne peut répondre à lui seul aux besoins des 46 sociétés d'État, étant donné leur extraordinaire diversité. Un grand nombre des mesures que le gouvernement souhaite prendre devront être adaptées à la nature de chaque société et au fait qu'elle est assujettie ou non à la LGFP. Les mesures annoncées constituent un cadre de gouvernance intégré reflétant les principes fondamentaux de responsabilisation et de transparence. En plus de ces mesures, le gouvernement reconnaît la nécessité d'un examen périodique des sociétés d'État et mettra un processus en place pour ce faire.

Les mesures concernent cinq éléments clés, à savoir la nécessité 1) de clarifier les relations entre le ministre de tutelle et la société d'État; 2) de clarifier les régimes de responsabilisation des sociétés et les rôles de gérance de leurs conseils; 3) de rendre le processus de nomination plus professionnel, plus transparent et plus rapide pour donner suite à l'annonce d'un processus intérimaire faite en mars 2004; 4) de refléter les réformes accomplies par le secteur privé dans le domaine de la gouvernance; 5) d'accroître la transparence des activités et opérations des sociétés d'État.

La mise en œuvre des mesures découlera des modifications que le gouvernement du Canada apportera aux lois, aux politiques et aux lignes directrices, en consultation et en collaboration avec les sociétés d'État.

11. Sommaire des mesures

Mesure n° 1

Le gouvernement clarifiera la structure de responsabilisation des sociétés d'État, notamment dans la LGFP afin de bien préciser les rapports entre le Parlement, le ministre de tutelle, le conseil d'administration et le premier dirigeant.

Mesure n° 2

Le gouvernement confirmera, notamment par l'entremise de modifications à la LGFP et aux autres lois pertinentes, que le ministre de tutelle est son représentant.

Mesure n° 3

Afin d'améliorer la communication des objectifs et des priorités stratégiques du gouvernement aux sociétés d'État, le ministre de tutelle transmettra un énoncé des priorités et des responsabilités aux sociétés faisant partie de son portefeuille. L'énoncé fera préalablement l'objet de discussions avec la direction de la société et son conseil d'administration, mais il reflètera au bout du compte les attentes stratégiques du gouvernement envers la société. L'énoncé fera l'objet d'un examen annuel et il servira de document de référence pour l'examen périodique du rendement de la société.

Mesure n° 4

Afin de réaffirmer que les conseils d'administration sont responsables des activités et du rendement de la société devant le ministre de tutelle, le gouvernement intégrera ce rôle et les responsabilités des administrateurs dans la partie X de la LGFP et dans les autres lois habilitantes.

Mesure n° 5

Le gouvernement examinera la nomination de fonctionnaires à des conseils d'administration de sociétés d'État afin de s'assurer que celles-ci sont dans l'intérêt du gouvernement et des sociétés d'État. Le gouvernement prendra des mesures administratives et effectuera les modifications législatives nécessaires afin de mettre en œuvre les résultats du présent examen.

Mesure n° 6

Le gouvernement apportera les changements législatifs nécessaires pour s'assurer que les postes de premier dirigeant et de président du conseil d'administration des sociétés d'État ne seront pas occupés par la même personne.

Mesure n° 7

Le gouvernement exigera que le premier dirigeant soit le seul représentant de la direction au sein du conseil d'administration.

Mesure n° 8

Pour que les conseils d'administration puissent délibérer librement et exercer la fonction de remise en question que doivent exercer les administrateurs, il faudrait que les délibérations demeurent confidentielles. Le gouvernement exige cependant que les conseils d'administration des sociétés d'État tienne des réunions publiques annuelles à l'occasion desquelles les intéressés pourraient exprimer leurs points de vue et poser des questions sur les activités des sociétés. On encourage également les sociétés à organiser de façon continue des activités de relations externes afin d'obtenir les impressions et les commentaires des intervenants.

Mesure n° 9

Afin d'aider les membres des conseils d'administration à faire leur travail, le gouvernement transmettra à chaque nouvel administrateur, au moment de sa nomination, une lettre lui donnant des indications explicites sur les attentes du gouvernement relativement au rôle et aux responsabilités que la loi confère aux administrateurs et qu'ils doivent exercer dans la pratique. Il serait aussi question, dans la lettre, des valeurs et de l'éthique pour les titulaires de charges publiques et de la déclaration de conflits d'intérêts.

Mesure n° 10

Pour améliorer la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement collaborera avec les conseils afin d'adopter une charte devant définir avec précision les rôles et les responsabilités du conseil et de ses comités.

Mesure n° 11

Afin d'améliorer davantage les compétences et le rendement des conseils d'administration et de tabler sur les programmes d'orientation actuels, l'École de la fonction publique du Canada créera un programme de formation et de perfectionnement professionnel additionnel concernant la gestion du secteur public et les sociétés d'État.

Mesure n° 12

Conformément aux pratiques de bonne gouvernance, le gouvernement demandera aux conseils d'administration de procéder régulièrement à une évaluation de leur efficacité et de la contribution des différents administrateurs, évaluation devant constituer un outil d'autoperfectionnement. Les résultats de l'évaluation de l'ensemble du conseil seront communiqués par son président au ministre de tutelle à titre d'information.

Mesure n° 13

Le gouvernement demandera aux conseils d'administration de toutes les sociétés d'État de créer un comité de vérification.

- Un tel comité serait composé d'au moins trois membres et aurait le pouvoir de retenir les services de personnes pouvant fournir une expertise et des avis indépendants, s'il le juge nécessaire pour mener à bien son travail.
- Le mandat du comité devrait prévoir l'établissement d'un processus pour la tenue d'enquêtes à la suite du dépôt de plaintes concernant des questions d'intégrité ou de comportement et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de contrôles et de protocoles appropriés pour l'atténuation des risques.
- Le comité adopterait aussi un plan de vérification qui serait transmis au conseil d'administration.

Mesure n° 14

Tous les administrateurs nommés au comité de vérification doivent n'avoir aucun lien avec la direction et posséder des connaissance dans le domaine financier. Une personne connaissant bien les finances doit présider le comité. Le gouvernement aura cette exigence à l'esprit dans le contexte du processus de sélection et de nomination des administrateurs.

Mesure n° 15

Afin d'accroître et d'assurer l'indépendance de la fonction de vérification, les vérificateurs internes et externes relèveront directement du comité de vérification.

Mesure n° 16

Les critères de sélection des présidents et les profils des conseils d'administration doivent être rendus publics par le gouvernement. Parallèlement, les sociétés d'État doivent rendre publics les critères de sélection pour leurs premiers dirigeants.

Mesure n° 17

Le gouvernement mettre sur pied un site Web central où il sollicitera des candidatures pour les postes d'administrateur et de président.

Mesure n° 18

Le processus de sélection du premier dirigeant sera déterminé par le conseil d'administration et inclura au moins une annonce dans la *Gazette du Canada* ou sur le site Web de la société d'État, ou les deux.

Mesure n° 19

Le gouvernement devra obtenir des références pour tous les candidats à un poste d'administrateur ou de président. Dans le cas des premiers dirigeants, le comité de nomination devra faire de même pour tout candidat qu'il propose au gouvernement. Le gouvernement continuera en outre de vérifier les antécédents et de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant de procéder à une nomination.

Mesure n° 20

Le gouvernement collaborera étroitement avec les comités parlementaires afin d'établir un processus réaliste d'examen des nominations qui ne retardera pas indûment les nominations nécessaires.

Mesure n° 21

Le gouvernement propose de modifier la LGFP et les autres lois habilitantes pour que les administrateurs puissent être nommés pour un mandat allant jusqu'à quatre ans.

Mesure n° 22

Pour donner suite à l'intérêt public que suscitent les questions non financières, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada produira un document d'orientation destiné à guider les sociétés d'État dans la préparation des rapports annuels, notamment la section Commentaires et analyse de la direction, et à l'égard des questions se rapportant aux valeurs et à l'éthique.

Mesure n° 23

Pour rendre le financement des sociétés d'État plus transparent, le gouvernement veillera également à ce que le Budget principal des dépenses indique clairement les fonds alloués à chaque société d'État qui reçoit des crédits parlementaires.

Mesure n° 24

En principe, le gouvernement est favorable au recours à un régime de certification adapté à la réalité des institutions publiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada examinera, de concert avec les cadres de direction des sociétés d'État, un projet de régime de certification qui pourrait s'appliquer à toutes les sociétés d'État.

Mesure n° 25

La *Loi sur l'accès à l'information* devrait :

- s'appliquer à 10 des 18 sociétés d'État[15] actuellement non assujetties aux dispositions de la Loi;
- ne pas s'appliquer à sept sociétés d'État[16] tant que le gouvernement n'aura pas élaboré des mécanismes pour protéger leurs renseignements de nature délicate sur le plan commercial;
- ne pas s'appliquer à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada pour l'instant à cause de sa structure fédérale-provincial. Son inclusion nécessiterait le consentement des provinces;
- être modifiée pour inclure la protection des sources d'information des journalistes.

Mesure n° 26

Le gouvernement modifiera la législation pertinente afin de permettre la nomination du vérificateur général du Canada comme vérificateur externe, ou covérificateur, de toutes les sociétés d'État, qu'elles soient ou non assujetties à la partie X, sections I à IV, de la LGFP. Compte tenu des besoins particuliers des sociétés d'État commerciales et conformément aux pratiques en vigueur en ce qui concerne plusieurs organisations, le gouvernement encouragerait le vérificateur général du Canada à travailler en partenariat avec des cabinets de vérificateurs du secteur privé.

---

15. Corporation d'investissements au développement du Canada, Fondation canadienne des relations raciales, Société de développement du Cap-Breton, Fonds d'investissement du Cap-Breton inc., Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., Vieux-Port de Montréal, Parc Downsview Park, Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

16. VIA Rail, Centre national des Arts, Société Radio-Canada, Exportation et Développement Canada, Société canadienne des postes, Énergie atomique du Canada limitée et Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

Mesure n° 27

Le gouvernement mettra en œuvre les modifications législatives nécessaires pour donner au Bureau du vérificateur général du Canada le pouvoir d'effectuer des examens spéciaux dans toutes les sociétés d'État.

Mesure n° 28

Le gouvernement établira un système plus souple afin de déterminer la fréquence des examens spéciaux en fonction du niveau de risque rattaché à chaque société. L'analyse des risques serait fondée sur la complexité de l'organisation, son champ d'activité et les changements dans le climat commercial et l'environnement politique qui peuvent avoir des répercussions sur la société. Le vérificateur général aurait la responsabilité de déterminer la fréquence des examens spéciaux pour chacune des sociétés d'État. Au minimum, toutes les sociétés feraient l'objet d'un examen spécial tous les huit ans.

Mesure n° 29

Le gouvernement exigera que tous les rapports spéciaux préparés par le vérificateur général soient présentés aux conseils d'administration, aux ministres de tutelle, au Conseil du Trésor et au Parlement afin d'optimiser la valeur de ces rapports pour les Canadiens. Dans le but d'assurer la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* visant à protéger les intérêts commerciaux d'une société mère ou d'une filiale à part entière d'une société mère, le gouvernement collaborera avec le Bureau du vérificateur général pour élaborer un protocole concernant la diffusion des résultats d'un tel examen.

Mesure n° 30

Le gouvernement demandera au Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction d'examiner la rémunération offerte aux présidents et aux administrateurs des sociétés d'État.

Mesure n° 31

Le gouvernement modifiera les règlements pris conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de permettre que des fonds soient avancés aux administrateurs, de la même façon que dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

Annexe A : Personnes consultées

1. Réunions bilatérales avec les présidents et les premiers dirigeants des sociétés d'État

Participants

Robert Van Adel
Président et premier dirigeant
Énergie atomique du Canada, Limitée

David Dodge
Gouverneur
Banque du Canada

Nalini Stewart, présidente par intérim
John Hobday, directeur et premier dirigeant
Conseil des Arts du Canada

Marc Rochon, président du conseil

Kathy Milson, président et premier dirigeant
Société immobilière du Canada Limitée

Karen Kinsley
Présidente et première dirigeante Société canadienne d'hypothèques et de logement

Gail Cook-Bennet
Présidente du conseil
Office d'investissement du régime de pensions du Canada

Allan Curleigh
Président du conseil
Hugh O'Donnell
Président et premier dirigeant
Corporation commerciale canadienne

Paul Gobeil
Président du conseil
Exportation et développement Canada

John Ryan
Président et premier dirigeant
Financement agricole Canada,

Michel Fournier
Président et premier dirigeant
La Société des ponts fédéraux Limitée

David Leighton
Président du conseil
Société du Centre national des Arts

Victor Rabinovitch
Président et premier dirigeant
Musée canadien des civilisations

Bill Blundell
Ancien président du conseil
Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public

John Core
Président et premier dirigeant
Commission canadienne du lait

2. Réunions bilatérales avec les sous-ministres, été 2004

Participants	
Leonard Edwards Sous-ministre, Agriculture et Agroalimentaire Canada	George Anderson Sous-ministre Ressources naturelles Canada
Judith LaRocque Sous-ministre, Patrimoine canadien	I. David Marshall Sous-ministre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et sous-receveur général du Canada
André Juneau Sous-ministre, Infrastructure Canada	Louis Ranger Sous-ministre, Transports Canada
Peter Harder Sous-ministre, Affaires étrangères	Kathy O'Hara Sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé
Robert Fonberg Sous-ministre, Commerce international	Morris Rosenberg Sous-ministre, Justice Canada
Alan Nymark Commissaire, Agence du revenu du Canada	Monique Collette Président, Agence de promotion économique du Canada Atlantique

3. Réunions bilatérales en Colombie-Britannique, été 2004

Participants du Secrétariat des sociétés d'État en C.-B.	
Dana Hayden Sous-ministre et premier dirigeant	Ron Townshend Directeur exécutif
Les MacLaren Directrice exécutive	Christina Zacharuk Conseillère en politiques
Molly Harrington Directrice exécutive	
Participants du Board Resourcing and Development Office	
Elizabeth Watson Sous-ministre et administrateur délégué	

4. Entrevues informelles au téléphone, été 2004

Participants	
Bob Quart Vice-président du conseil d'administration de Insurance Corporation of British Columbia (ICBC).	Larry Bell Président et ancien premier dirigeant de British Columbia Hydro
Patrick O'Callaghan Associé directeur général de Patrick O'Callaghan & Associates Ltd., Vancouver.	Wendy Dean Directrice, Secrétariat ministériel, Sociétés d'État de la Saskatchewan.
Susan Paish, c.r. Membre du conseil d'administration et présidente du Comité des RH de ICBC.	

5. Tables rondes sur la gouvernance des sociétés

Participants à la réunion du 7 juillet 2004	
Rick Beaton Président directeur général, Corporation fonds d'investissement du Cap-Breton	Anthony McGuinness Président directeur général, Administration de pilotage de l'Atlantique
Marcel Beaudry Premier dirigeant Commission de la capitale nationale	Ross Nicholls Président du conseil et premier dirigeant Construction de Défense. 1951 Limitée
David Bell Président du conseil Parc Downsview Park	Jean-Claude Michaud Président et premier dirigeant Administration de pilotage des Laurentides
Peter Clark Directeur exécutif Conseil canadien des normes	Karen Mock Directrice exécutive Fondation canadienne des relations raciales
Allan Curleigh Président du conseil Corporation commerciale canadienne	Kathy Milson Présidente et première dirigeante, Société immobilière du Canada Limitée
Joanne DiCosimo Présidente et première dirigeante Musée canadien de la nature	Maureen O'Neil Présidente et première dirigeante Centre de recherches pour le développement international
Dan Elash Président et premier dirigeant Administration du pont Blue Water	Tom Penny Vice-président, Planification Commission canadienne du tourisme
Michel Fournier, premier dirigeant La Société des ponts fédéraux Limitée	Victor Rabinovitch Président et premier dirigeant Musée canadien des civilisations

Participants à la réunion du 7 juillet 2004 *(suite)*

Raymond Frenette
Président du conseil d'administration
Énergie atomique du Canada, Limitée,

Tony Genco,
Parc Downsview Park Inc.

Ian Gillespie
Président et premier dirigeant
Exportation et développement Canada

Peter Herrndorf
Président et premier dirigeant
Société du Centre national des Arts

Paul Jenkins
Premier sous-gouverneur
Banque du Canada

Doug Keddy
Président du conseil d'administration
Administration du pont Blue Water

Louise Lepage
Présidente intérimaire du conseil
Musée canadien de la nature

Marc Rochon
Président du conseil d'administration
Canada Lands Company Limited

Jean-Pierre Sabourin
Président et premier dirigeant
Société d'assurance-dépôts du Canada

Anne Soucie
Présidente du conseil d'administration
Administration de pilotage de l'Atlantique

Christopher Terry
Président et premier dirigeant
Musée national des sciences et de la technologie

Pierre Théberge
Directeur
National Gallery of Canada

Emmanuel Triassi
Président du conseil d'administration
Monnaie royale canadienne

Participants à la réunion du 9 juillet 2004

Vivian Albo
Présidente
Société canadienne des postes

Jim Bear
Président du conseil
Office de commercialisation du poisson d'eau douce

André Bourdeau
Président et Chef de la direction intérimaire
Banque de développement du Canada

Dino Chiesa
Président du conseil par interim
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Monique Collette
Présidente et première dirigeante,
Société d'expansion du Cap-Breton

Paul Gobeil
Président du Conseil d'administration
Exportation et développement Canada

Gerard Power
Vice-président et secrétaire général
Société canadienne des postes

John Hobday
Directeur et premier dirigeant
Conseil des Arts du Canada

Anne Joynt
Présidente et première dirigeante
Société canadienne des postes

Hugh Krentz
Président du conseil d'administration
Conseil canadien des normes

Participants à la réunion du 9 juillet 2004 *(suite)*

Paul Cantor
Président du conseil
Office d'investissement du régime de pensions du secteur public

John Core
Président du conseil et premier dirigeant
Commission canadienne du lait

Paul Côté
Président et chef de la direction intérimaire
Via Rail Canada

Rosemary Davis
Présidente du conseil d'administration
Financement agricole Canada

Jacques Duchesneau
Premier dirigeant et président
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Brian Flemming
Président du conseil d'administration
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Gordon J. Fyfe
Président et premier dirigeant
Office d'investissement du régime de pensions du secteur public

Karen Kinsley
Présidente
Société canadienne d'hypothèques et de logement

John A. MacNaughton
Président et premier dirigeant
Office d'investissement du régime de pensions du Canada

Robert Rabinovitch
Président et premier dirigeant
Société Radio-Canada

John Ryan
Président et premier dirigeant
Financement agricole Canada

Nalini Stewart
Présidente du conseil par intérim
Conseil des Arts du Canada

L'honorable Murray Elston
Président et chef de la direction
Association nucléaire canadienne

6. Forum des chefs de file dans le domaine de la gouvernance, le 8 juillet 2004, Toronto, Ontario

Participants	
Trevor Apperley Directeur Régime de retraite des enseignantes et des enseignants	Robert Fabes Premier vice-président Bourse de Toronto
David Beatty Administrateur délégué Canadian Coalition for Good Governance	Al Gunn, Partner Gouvernements provinciaux Deloitte & Touche LLP
Gil Bennett Président La Société Canadian Tire Limitée	Bill Langdon Vice-président, Capital intellectuel Société des comptables en management du Canada
David Brown Président Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	Andrew MacDougall Président Spencer Stuart Canada
Gail Cook-Bennett Présidente du conseil Office d'investissement du régime de pensions du Canada	Bill MacKinnon Président et chef de la direction KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L.
Purdy Crawford Avocat-conseil Osler, Hoskin & Harcourt s.r.l.	Andy Poprawa Président et premier dirigeant Société ontarienne d'assurance-dépôts

Annexe B : Information sur les sociétés d'État mères et leur constitution en personne morale

Société d'État mère	Année de constitution	Loi constitutive
Administration de pilotage de l'Atlantique	1972	Sous le régime de la *Loi sur le pilotage* (L.R.C. 1985, ch. P-14)
Énergie atomique du Canada limitée	1952	Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*; prorogée le 8 juillet 1977, en vertu d'un certificat, modifiée le 5 juillet 1982, en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*
Banque du Canada	1934	*Loi sur la Banque du Canada* (L.R.C. 1985, ch. B-2); tient lieu de mandataire financier du gouvernement du Canada
Administration du pont Blue Water	1964	Loi sur l'Administration du pont Blue Water
Banque de développement du Canada	1974	*Loi sur la Banque fédérale de développement* (L.R.C. 1985, ch. F-6), et maintenue en vertu de la *Loi sur la Banque de développement du Canada* (L.C. 1995, ch. 28)
Conseil des Arts du Canada	1957	*Loi sur le conseil des Arts du Canada* (L.R.C. 1995, ch. C-2)
Société d'assurance-dépôts du Canada	1967	*Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (L.R.C. 1985, ch. C-3; L.R.C. 1985, ch. 18 (2e suppl.) L.C. 1992, ch. 26
Corporation de développement des investissements du Canada	1982	*Loi canadienne sur les sociétés par actions*, statuts constitutifs, 26 mai 1982

Société d'État mère	Année de constitution	Loi constitutive
Société immobilière du Canada limitée	1956	Lettres patentes, réorganisée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, 19 septembre 1977; certificat de continuation en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1946	*Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*, modifiée le 16 mars 1979 par la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement* (L.R.C. 1985, ch. C-7)
Office d'investissement du régime de pensions du Canada	1998	*Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* (L.C. 1997, ch. 40)
Société canadienne des postes	1981	*Loi sur la Société canadienne des postes* (L.R.C. 1985, ch. C-10)
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	2002	Sous le régime de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, dans le cadre du projet de loi C-49, *Loi d'exécution du budget, 2001*
Société Radio-Canada	1936	Constituée en vertu de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* et prorogée en vertu des lois sur la radiodiffusion de 1958, 1968 et 1991 (L.R.C. 1991, ch. 11)
Corporation commerciale canadienne	1946	*Loi sur la Corporation commerciale canadienne* (L.R.C. 1985, ch. C-14)
Commission canadienne du lait	1966	*Loi sur la Commission canadienne du lait* (L.R.C. 1985, ch. C-15) (L.C. 1994, ch. 26 et ch. 38) (L.C. 1995, ch. 23)
Musée canadien des civilisations	1990	*Loi sur les musées* (L.C. 1990, ch. 3)
Musée canadien de la nature	1990	*Loi sur les musées* (L.C. 1990, ch. 3)
Fondation canadienne des relations raciales	1996	*Loi sur la Fondation canadienne des relations raciales*
Commission canadienne du tourisme	2001	*Loi sur la Commission canadienne du tourisme* (L.C. 2000, ch. C-5)
Société de développement du Cap-Breton	1967	*Loi sur la Société de développement du Cap-Breton* (L.R.C. 1985, ch. C-25)
Fonds d'investissement du Cap-Breton inc.	2000	Sous le régime de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, en tant que filiale en propriété exclusive de la Société d'expansion du Cap-Breton et tenue de rendre compte comme s'il s'agissait d'une société d'État mère (C.P. 2000-1341)

Société d'État mère	Année de constitution	Loi constitutive
Construction de défense (1951) limitée	1951	*Loi sur la production de défense* (L.R.C. 1985, ch. D-1); prorogée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, le 21 novembre 1978
Société d'expansion du Cap-Breton	1988	*Loi sur la Société d'expansion du Cap-Breton* (partie II de la *Loi organique de 1987 sur le Canada atlantique* [L.C. 1988, ch. 50])
Société pour l'expansion des exportations	1969	*Loi sur l'expansion des exportations* (L.R.C. 1985, ch. E-20); (L.C. 1993, ch. 26, en vigueur le 10 juin 1993); (L.C. 2001, ch. 33, en vigueur le 21 décembre 2001)
Financement agricole Canada	1959	*Loi sur le crédit agricole*, prorogée le 2 avril 1993, en vertu de la *Loi sur la Société du crédit agricole* (L.C. 1993, ch. 14); prorogée le 14 juin 2001, en vertu de la *Loi sur le financement agricole Canada* (L.C. 2001, ch. 22)
La Société des ponts fédéraux Limitée	1998	Loi canadienne sur les sociétés par actions
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	1969	*Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* (L.R.C. 1985, ch. F-13)
Administration de pilotage des Grands Lacs	1972	*Loi sur le pilotage* (L.R.C. 1985, ch. P-14); constituée en société en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* en mai 1972 en tant que filiale de l'Administration de la voie maritime du St-Laurent; est devenue une société mère le 1er octobre 1998 en vertu de la *Loi maritime du Canada*
Centre de recherches pour le développement international	1970	*Loi sur le Centre de recherches pour le développement international*, (L.R.C. 1985, ch. I-19)
Administration de pilotage des Laurentides	1972	*Loi sur le pilotage* (L.R.C. 1985, ch. P-14)
Marine Atlantique S.C.C.	1979	*Loi canadienne sur les sociétés par actions*; statut et propriété modifiés au 31 décembre 1986 en vertu de la *Loi autorisant l'acquisition de Marine Atlantique S.C.C.* (L.C. 1986, ch. 36)
Société du Centre national des Arts	1966	*Loi sur le Centre national des Arts* (L.R.C. 1985, ch. N-3)
Commission de la capitale nationale	1958	*Loi sur la capitale nationale* (L.R.C. 1985, ch. N-4; modifiée en 1988 (L.C. 1988, ch. 54)
Musée des beaux-arts du Canada	1990	*Loi sur les musées* (L.C. 1990, ch. 3)

Société d'État mère	Année de constitution	Loi constitutive
Musée des sciences et de la technologie du Canada	1990	*Loi sur les musées* (L.C. 1990, ch. 3)
Société du Vieux-Port de Montréal inc.	1981	*Loi canadienne sur les sociétés par actions*; filiale en propriété exclusive de la Société immobilière du Canada limitée; obligée par décret (C.P. 1987-86) de rendre compte comme s'il s'agissait d'une société d'État mère
Administration de pilotage du Pacifique	1972	Sous le régime de la *Loi sur le pilotage* (L.R.C. 1985, ch. P-14)
Parc Downsview Park Inc.	1998	Sous le régime de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en tant que filiale en propriété exclusive de la Société immobilière du Canada limitée et tenue de rendre compte comme s'il s'agissait d'une société d'État mère (C.P. 2003-1304)
Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public	1999	Sous le régime de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* (L.C. 1999, ch. 34)
Queens Quay West Land Corporation	1936	Terminal Warehouses Ltd., en vertu de la *Loi sur les compagnies de l'Ontario*; le 14 juillet 1978 sous le nom de Harbourfront Corporation en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*; reconduite en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*
Ridley Terminals Inc.	1981	*Loi canadienne sur les sociétés par actions;* devenue filiale en propriété exclusive de la Société canadienne des ports en 1991; le 1er novembre 2000, en vertu de l'article 177 de la *Loi maritime du Canada* (L.R.C. 1998, ch. 10), Ridley Terminals Inc. est devenue une société d'État mère
Monnaie royale canadienne	1969	*Loi sur la Monnaie royale canadienne* (L.R.C. 1985, ch. R-9)
Conseil canadien des normes	1970	*Loi sur le Conseil canadien des normes* (L.R.C. 1996, ch. 24)
Téléfilm Canada	1967	*Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* (L.R.C. 1985, ch. C-16)
VIA Rail Canada Inc.	1977	*Loi canadienne sur les sociétés par actions*